



**UnB**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CONE SUL:

Impactos na qualidade da democracia e na garantia dos direitos humanos

BRASÍLIA

2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CONE SUL:  
Impactos na qualidade da democracia e na garantia dos direitos humanos

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Relações Internacionais de Brasília como exigência final à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira

BRASÍLIA

2014

Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CONESUL:

Impactos na qualidade da democracia e na garantia dos direitos humanos

Aprovada em: 07/07/2014

Banca Examinadora:

---

Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira

Orientador

---

Profa. Dra. Maria Helena Castro Santos

---

Prof. Dr. Roberto Gurlart Menezes

## DEDICATÓRIA

*Às vítimas e familiares dos regimes autoritários de toda a América Latina. Dedico também às vítimas diárias da violência estatal em nossa região.*

## AGRADECIMENTOS

Receio que todo agradecimento de trabalhos acadêmicos comece assim, mas não poderia fugir à regra. Então agradeço primeiramente ao Pai Celestial. Que Ele possa sempre guiar a todos em seus caminhos de luz!

Depois, aos meus pais, Sérgio e Nilda, que nunca entenderam porque eu demorei tanto a terminar esta monografia, mas que sempre tiveram enorme paciência comigo e com minhas revoltas quanto às leis de anistia ou quanto ao silêncio dos militares. Além do amor diário, das broncas e também da proteção. Agradeço também à Mariana, minha única e querida irmã, com a qual compartilho diversos segredos e alegrias. Vocês três são meus melhores amigos e eu os amo muito!

Agradeço também ao meu orientador, Ulysses Teixeira, por acreditar em mim e nesse tema de pesquisa, além de me encorajar a fazer a monografia. Na pessoa dele, agradeço a todos os professores do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Definitivamente, não poderia ter feito escolha mais acertada do que ingressar nesse curso e nessa universidade.

Seria quase um pecado não dedicar algumas linhas a você, Eduardo. Se não podemos estar sempre juntos, você se mostrou uma fonte inesgotável de paciência e amor nesses quase dois anos juntos. Além de um ouvinte paciente, um conselheiro valioso e o melhor companheiro para um rodízio japonês, você soube entender minhas angústias acadêmicas e dilemas pessoais. Por isso, o que te ofereço é somente o que é seu. Muito obrigada!

Às minhas avós Judite e Josefa pela eterna doçura e mimo. Aos meus avôs José e José Pimenta (*in memoriam*) pela oportunidade de ter aprendido tanto em tão pouco tempo com seus erros e acertos. Não podia esquecer de tia Neide que, além de minha madrinha, me ensina muito sobre educação no Brasil e também sobre movimentos sociais. Eu não teria lido tanto e nem seria a mesma pessoa se não fosse sua insistência em me mostrar novos pontos de vista. Tio Iremar, com seu jeito manso e engraçado, também me ensinou a levar a vida com mais leveza e paciência. Incluo também todos os meus tios e tias, primos e primas, daqui, de Rondônia, Paraíba e do Rio Grande do Norte por todos os momentos especiais que passamos juntos e por toda a atenção e carinho que sempre me deram. Agradeço especialmente a Gabriel, que sempre considerei como irmão, desejando sempre muito sucesso e alegrias a ele.

Aos queridos amigos Eduardo Sena, Dominique Paé e Andresa Rodrigues com os melhores desejos aos três e também um pedido para que possamos repetir nossa viagem à Florianópolis em breve! Ao amigo Pedro Henrique Nascimento pelo apoio e carinho nesses quatro anos, especialmente pelas conversas acaloradas sobre justiça de transição desde 2012, além de toda a compreensão com as minhas dificuldades neste ano.

Meu carinho também aos membros das Filhas de Jó Internacional, especialmente ao Bethel #01 de Brasília, DF e às companheiras do blog Filha de Jó Brasil. De fato, não estamos divididas e devemos seguir resolutas na luta pelo bem e pelo amor. A todas as amigas queridas e aos ensinamentos valiosos, meu muito obrigada.

Por último, agradeço a cada vítima que se dispôs a dividir sua história conosco, nos levando a conhecer, mesmo que parcialmente, seus sofrimentos e angústias, além das razões de suas lutas. Acredito que vários dilemas da humanidade seriam resolvidos se nos empenhássemos em criar empatia para com o outro, de modo que o sofrido dele se tornasse um pouco nosso também. As marcas dos regimes autoritários do Cone Sul estão vivas até hoje no medo da polícia e da tortura, na nossa cultura autoritária e na nossa concepção errônea dos direitos humanos. Não devemos nos calar perante a impunidade e a violência que se repete até hoje. Para que nunca se esqueça, para que nunca mais aconteça.

## RESUMO

Este trabalho de pesquisa tem como objetivo analisar os efeitos dos instrumentos da justiça de transição nos cinco países que compõem o Cone Sul: Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai. A partir do contexto histórico, incluindo os processos de transição e consolidação democráticas, e da análise de índices quanto à qualidade da democracia e a garantia dos direitos humanos, buscou-se entender quais são os efeitos da justiça de transição e sua importância. Os resultados encontrados demonstram que, embora os efeitos sejam pouco significativos quanto à democracia e os direitos humanos, as medidas da justiça de transição são importantes para as sociedades, principalmente para as vítimas.

Palavras-chave: 1- Justiça de Transição, 2 – Cone Sul, 3 – Transições democráticas, 4 – Consolidação democrática, 5 – Direitos Humanos.

## ABSTRACT

This research work aims to analyze the effects of transitional justice measures in the five countries of the Southern Cone: Argentina, Brazil, Chile, Uruguay and Paraguay. The analysis of historical data, including the democratic transition theory, democratic consolidations and the analysis of democracy's quality and human rights indices were used to understand which are the effects of transitional justice and their importance. The results show that the transitional justice measures are relevant for victims and societies but their effects are not so significant to democracy or the guarantee of human rights.

Palavras-chave: 1- Transitional Justice, 2 – Southern Cone, 3 – Democratic Transitions, 4 – Democratic Consolidation, 5 – Human Rights.



## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Transições para a democracia .....</b>	<b>4</b>
2.1 O que é democracia? .....	4
2.1.1. Teoria Clássica de Transição .....	6
2.2. Consolidação democrática .....	8
<b>3. Justiça de Transição .....</b>	<b>11</b>
3.1. Definindo o conceito de justiça de transição .....	11
3.2. Instrumentos da justiça de transição .....	17
3.2.1. Tribunais e julgamentos .....	17
3.2.2. As Anistias .....	20
3.2.3. Comissões da Verdade .....	22
3.2.4. Demais instrumentos: políticas de memória e memorização, reparação às vítimas e lustração .....	25
3.2.4.1. Políticas de memória e memorização .....	25
3.2.4.2. Reparação às vítimas .....	27
3.2.4.3. Depuração .....	29
<b>4. Abordagens da Justiça de Transição .....</b>	<b>31</b>
4.1. Abordagem minimalista.....	31
4.2. Abordagem maximalista .....	32
4.3. Abordagem moderada .....	33
4.4. Abordagem holística .....	34
<b>5. Estudos de Caso .....</b>	<b>36</b>
5.1. Brasil .....	37
5.2. Argentina.....	45
5.3. Uruguai .....	49
5.4. Chile.....	55
5.5. Paraguai.....	62
<b>6. Considerações Finais .....</b>	<b>69</b>
<b>7. Referências bibliográficas.....</b>	<b>72</b>
<b>8. Anexos.....</b>	<b>78</b>

## 1 – Introdução

*The struggle against power is the struggle of memory against forgetting.*

Milan Kundera.

Nos anos setenta do século XX, se delineiam as características das Ditaduras de Segurança Nacional do Cone Sul. Tais regimes autoritários que foram adotados na Argentina, Brasil, Uruguai, Chile e Paraguai tinham por característica comum a crença de que havia um inimigo interno – a subversão, associada às entidades e indivíduos da esquerda, reconhecidos todos como comunistas – que deveria ser combatido.

Essa mentalidade é consequência de um sistema internacional que se encontrava em plena Guerra Fria, dividido em dois polos de poder: o capitalista e o comunista. De acordo com a formulação da Doutrina de Segurança Nacional, era necessário que um setor da sociedade, ligado às oligarquias e com certo apoio popular, estivesse sempre vigilante e pronto para conter qualquer ameaça à democracia e à liberdade mesmo que, para isso, fosse necessária a instalação de um regime autoritário.

Nos cinco países aqui estudados, esta função foi exercida pelas Forças Armadas. Elas deveriam não apenas cumprir com suas obrigações usuais de defesa do território, mas também de manutenção da ordem política de modo que os interesses de setores conservadores fossem mantidos, especialmente aqueles ligados a atividades econômicas e ao latifúndio.

Dessa forma, em um mesmo período de tempo, os países do Cone Sul sofrem com restrições a direitos políticos e liberdades civis que tiveram como consequência um número até hoje desconhecido de mortos, desaparecidos e torturados. Ações arbitrárias dos Estados em nome da segurança transformaram cidadãos em inimigos e criaram antagonismos que sobrevivem até hoje, dividindo sociedades que, agora democratizadas, precisam encontrar a reconciliação.

A partir dos anos oitenta, com o início das redemocratizações em toda a América Latina e em um contexto de ascensão do regime internacional dos direitos humanos, vítimas e

seus familiares buscavam respostas junto ao Estado em um anseio por justiça, verdade, memória e não-repetição que deu origem ao campo da justiça de transição.

Tal justiça, adaptada aos anseios das vítimas e das sociedades em relação a regimes autoritários ou a episódios de violações sistemáticas de direitos humanos, é formada por vários instrumentos, tais como julgamentos de perpetradores de violência, comissões da verdade, anistias, políticas de memória e reparações, e começou a ser adotada no Cone Sul já na década de 1980, com a instalação da primeira comissão da verdade do mundo, a *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* na Argentina. Quase 70 comissões deste tipo foram instaladas no mundo desde então, aliadas a outros esforços como julgamentos, anistias e políticas de memória que buscavam acertar as contas dos regimes autoritários com suas vítimas e com toda a sociedade.

A adoção desses instrumentos se deu em todos os cinco países aqui estudados, utilizando diferentes abordagens, como conceituado por Tricia Olsen, Leigh Payne e Andrew Reiter (2010), que mostravam as prioridades do novo regime e o quanto eles poderiam avançar para tornar os acontecimentos dos regimes autoritários conhecidos e passíveis de sanção.

Embora as redemocratizações tenham acontecido na década de 80 do século passado, os cinco países estudados ainda convivem com as heranças dos regimes autoritários, com vítimas desconhecidas, aparatos repressivos ainda ativos e ausência de respeito aos direitos humanos. A justiça de transição tem como objetivo justamente garantir que essas heranças sejam superadas e que a democracia e os direitos humanos possam ser princípios fundamentais das democracias estabelecidas.

Este trabalho se propõe a analisar o modo como se deram as transições democráticas no Cone Sul, as consolidações democráticas de cada um dos países, as prerrogativas dadas aos militares e a adoção dos instrumentos de transição e seus possíveis efeitos na qualidade da democracia e no respeito aos direitos humanos. A metodologia utilizada será a inferência descritiva, expondo o contexto histórico de cada um dos países e quando e quais instrumentos foram adotados ao longo do tempo, desde a transição até os dias de hoje, além da condição das transições, consolidações e a garantia dos Direitos Humanos.

Serão, então, comparadas as abordagens utilizadas e um índice relativo à qualidade da democracia feito pela Freedom House, além de índices de percepção da satisfação dos

indivíduos com os regimes democráticos coletados pelo Latinobarómetro. Dessa forma, espera-se perceber qual o impacto dos instrumentos da justiça de transição em cada um desses índices, respondendo à pergunta de pesquisa: Qual o impacto da justiça de transição na qualidade da democracia e no respeito aos direitos humanos? A hipótese defendida é que, embora haja impacto das medidas da justiça de transição na qualidade da democracia e no respeito aos direitos humanos, ele é restrito devido às outras variáveis aqui explicadas como o tipo de transição, as prerrogativas dos militares e a consolidação democrática. Cada uma dessas variáveis assume valores diferentes nos casos analisados, o que modifica o impacto dos instrumentos da justiça de transição.

Assim sendo, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: será exposta a teoria clássica de transição democrática e de consolidação, dois conceitos essenciais para entender os processos na América Latina, dando ênfase às abordagens de Share e Mainwaring (1986) sobre transição e de Valenzuela sobre consolidação democrática. Será, então, apresentado o conceito de justiça de transição, sua origem, assim como as funções de cada um dos instrumentos. A seção seguinte é dedicada à explicação das possíveis abordagens de adoção dos instrumentos da justiça de transição segundo Tricia Olsen, Leigh Payne e Andrew Reiter (2010). Em seguida, serão feitos os cinco estudos de caso propostos sobre a adoção dos instrumentos de transição, apresentado o contexto histórico dos regimes autoritários, considerando ainda o contexto internacional, e seus efeitos na garantia dos direitos humanos e na qualidade da democracia a partir da análise de índices sobre apoio à democracia e a regimes autoritários. Por fim, serão mostradas as considerações finais com os resultados das análises feitas de modo a demonstrar que, mesmo com impacto restrito na qualidade da democracia e no respeito aos direitos humanos, é fundamental a adoção de instrumentos da justiça de transição para assegurar os direitos das vítimas e seus familiares.

## 2. Transições para a democracia

A literatura clássica referente às transições para a democracia nasce nos anos 70 e 80 do século XX, inseridas também no contexto da Terceira Onda de Democratizações como formulada por Huntington (1994). As visões dessa literatura clássica são semelhantes, mas é importante revisita-las devido à complexidade dos processos transicionais.

Antes, se faz necessário explicitar o conceito de democracia utilizado nas reflexões desses autores.

### 2.1. O que é democracia?

Democracia é, de acordo com Robert Dahl (1997), um “sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 1997, p. 25). Ou seja, é um regime em que todos os cidadãos formulam preferências e elas são igualmente consideradas pelos governantes para tomar decisões. Além disso, para que um regime possa ser considerado responsivo, os cidadãos devem ter garantias plenas para: a) formular suas preferências; b) expressar suas preferências livremente a todos através da ação individual e coletiva e c) ter suas preferências igualmente levadas em consideração pelo governo. Essa definição está de acordo com os preceitos da democracia representativa de Joseph Shumpeter (1950). O importante para os dois autores era como tornar a democracia possível através de procedimentos e regras para o processo de tomada de decisões.

Desenvolvendo essa abordagem, Dahl (1997) estipula oito características institucionais essenciais para que um regime possa ser considerado uma democracia. São elas: 1) Liberdade de formar e aderir a organizações; 2) Liberdade de expressão; 3) Direito de voto; 4) Elegibilidade para cargos públicos; 5) Direitos de líderes políticos disputarem apoio; 5) a) Direitos de líderes políticos disputarem votos; 6) Fontes alternativas de informação; 7) Eleições livres e idôneas e 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 1997).

Essa formulação é o chamado *procedural mínimo* e é uma das formas mais tradicionais de se classificar um regime político (DAHL, 1997). Se esse regime consegue assegurar as oito garantias de Dahl em maior ou menor grau, ele é considerado uma poliarquia, já que a democracia é um ideal inalcançável. Deve ser o objetivo dos tomadores de

decisão tentar alcançar o maior grau possível das oito garantias, caminhando sempre para maior inclusão e participação (DAHL, 1997).

Ainda que tradicional, o procedural mínimo é considerado limitado por considerar aspectos relacionados à cultura democrática e organização social das sociedades. Dessa forma, vários autores buscaram adaptar o procedural a determinados contextos, como faz Alfred Stepan (1988).

Stepan, ao estudar as democracias nascentes no Cone Sul, percebeu que, além das oito garantias de Dahl, era necessário medir os privilégios mantidos pelos militares (STEPAN, 1988). Esses privilégios, os quais ele chamava de prerrogativas, “referem-se àquelas áreas onde, desafiados ou não, os militares, como instituição, assumem ter adquirido o direito ou privilégio, formal ou informal, de governar tais áreas, de ter um papel em áreas extra-militares dentro do aparato do Estado, ou até mesmo de estruturar o relacionamento entre o Estado e a sociedade política ou civil” (STEPAN, 1988; p. 93). A partir da transição do regime autoritário para a democracia no Cone Sul, se fez necessário diminuir a influência que os militares possuíam nos setores de defesa, inteligência e mesmo na manutenção da ordem (STEPAN, 1988).

Para que essa análise fosse possível, Stepan (1988) lista onze características que determinavam o quanto os militares podiam interferir na política, são elas: 1) Papel independente dos militares no sistema político sancionado pela constituição; 2) Natureza do relacionamento entre os militares e o chefe do executivo (se existe subordinação dos militares ao chefe do executivo ou não); 3) Coordenação do setor de defesa; 4) Número de ministérios chefiados pelas Forças Armadas; 5) Papel no legislativo; 6) Existência de civis qualificados atuando no setor de defesa ; 7) Papel no setor de inteligência; 8) Papel na polícia (ou existência de polícia militarizada); 9) Influência nas promoções militares; 10) Ocupação de postos de liderança em empresas estatais e 11) Influência no judiciário (possibilidade de serem julgados pela justiça civil).

As prerrogativas de Stepan (1988) podem ser interpretadas da seguinte maneira: quanto mais prerrogativas os militares detêm, menor o controle deles pelos civis e menor a probabilidade dos militares serem julgados pelos crimes cometidos em regime autoritários por eles liderados. Nessa situação, o principal papel dos militares é a garantia da lei e da ordem, o que dá o direito a eles de interferir diretamente na política (STEPAN, 1988).

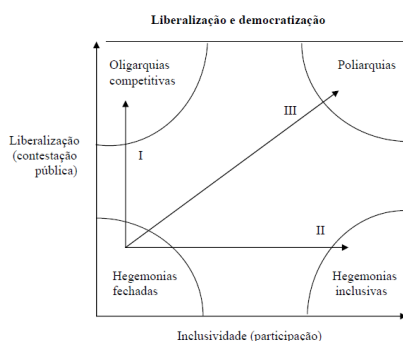
Por outro lado, quanto menos prerrogativas, maior o controle e a probabilidade de julgamento dos militares. Nessa outra visão, os militares devem se ater ao combate de ameaças externas e não à manutenção da lei e da ordem internas como era o caso das ditaduras implantadas no Cone Sul (STEPAN, 1988).

Embora não exista consenso sobre o conceito de democracia, a abordagem de Dahl e Schumpeter é a mais tradicional entre os analistas, sendo usadas em vários índices sobre qualidade da democracia, como o *Freedom in the World*, produzido pelo *think tank* norte-americano *Freedom House*, índice que será utilizado neste trabalho (FREEDOM HOUSE, 2014). O índice subdivide-se em direitos políticos e liberdades civis, de acordo com as oito características institucionais criadas por Dahl (1997), mas também incorporando outros aspectos analisados por autores como Alfred Stepan (1988). A diminuição ou aumento das prerrogativas militares altera as liberdades civis, que também incorporam medidas de garantia dos direitos humanos.

A partir do conceito de democracia de Dahl e da abordagem de Stepan sobre as democracias do Cone Sul, se faz necessária a análise dos processos de transição e de consolidação democráticas.

### 2.1.1 Teoria clássica de transição

Robert Dahl (2005) afirma que a transição democrática acontece em dois eixos, a liberalização e a inclusão. A liberalização diz respeito ao aumento da possibilidade de contestação pública, enquanto a inclusão refere-se ao aumento da participação. De outra forma, a liberalização relaciona-se a direitos civis e políticos, como liberdade de imprensa, liberdade de expressão, entre outros, sem a possibilidade de eleições competitivas. Já a inclusividade está relacionada à possibilidade de mudança do poder, ou seja, a eleições livres e competitivas (DAHL, 2005). A figura abaixo mostra ambos os processos:



Se um regime procura aumentar tanto a liberalização quanto a inclusão, ele está em processo de democratização. Para Dahl (1997), não existem na realidade regimes totalmente democráticos, por isso, no gráfico, o produto da democratização seria a poliarquia, regime político mais próximo da democracia na realidade. Outro ponto ressaltado pelo autor é que esse período é marcado por conflitos já que há um aumento dos autores envolvidos no processo político e cada um deles tem preferências específicas (DAHL, 1997). A inclusão tende a causar mudanças nas atitudes das lideranças, especialmente aquelas que ocupam cargos públicos, que devem se tornar mais responsivas, assim como a ampliação do sufrágio, que faz com que os políticos sejam mais representativos. A inclusão também aumenta a competitividade do sistema, gerando uma busca pelo apoio de grupos que podem participar das decisões políticas mais facilmente (DAHL, 1997).

Por outro lado, Rustow (1999) mostra o processo de transição dividido em uma condição necessária e em três fases principais. A condição é a unidade nacional, indispensável para que o processo de democratização seja bem sucedido. Essa unidade deve ser considerada como algo incontestável e que está na consciência de toda a sociedade (RUSTOW, 1999). O autor resalta que condições socioeconômicas ou como se deu o processo de unidade nacional não são relevantes para que a transição aconteça. Dada a condição inicial, segue-se a fase preparatória caracterizada por uma luta política inconclusiva (RUSTOW, 1999).

Ela caracteriza-se pelo conflito entre a parte da sociedade que deseja instalar a democracia e a parte que não deseja essa mudança. O fim dessa fase é marcado pelo fato das forças antes em embate chegarem a um acordo e aceitarem coexistir, criando as regras básicas de um processo democrático. Segue-se, então, a fase de decisão em que as elites políticas, tendo aceitado coexistir, tomam decisões sobre o futuro do sistema político (RUSTOW, 1999). Essa fase é marcada pela desproporcionalidade já que um pequeno grupo toma decisões em nome de toda a sociedade. A última fase, definida pelo autor como a mais difícil, é a de habituação. Nessa fase, todas as partes passam a considerar que as regras democráticas estabelecidas funcionam e passam a acreditar nelas efetivamente (RUSTOW, 1999). O sucesso confirma que a crença na democracia é verdadeira e faz com que a sociedade se adapte completamente aos novos processos. Rustow (1999) acredita que esse modelo é relevante pois pressupõe um processo, dividido em fases com propósitos diferentes para se chegar a uma democracia.



Já Share e Mainwaring (1986) se dedicam a tipificação dos tipos de transição, que comporão a análise desse trabalho. Os autores afirmam que transições para um regime democrático podem acontecer de três formas diferentes: por ruptura, por transação ou por autoexclusão ou afastamento voluntário. A ruptura implica o colapso do regime anterior por diversas razões que impedem que a elite governante tenha qualquer participação no processo de transição por se encontrar deslegitimada. Já a transição por autoexclusão ou afastamento voluntário se dá quando a elite governante não consegue deter qualquer controle do processo de transição após a primeira eleição. Por outro lado, a transição por transação implica no fato de que o processo de transição é iniciado pelo regime autoritário e que os membros deste mantêm força política na democracia que se instala. Suas principais características são o controle do *timing* pela elite antes governante, a exclusão de atores, ausência de mudanças radicais, busca pela continuidade nas instituições e a promoção da anistia a líderes do período autoritário (SHARE, MAINWARING, 1986).

Os autores consideram que a transição por transação é a mais adequada pois seu nível de violência é pequeno ou inexistente, além de manter certa estabilidade, mesmo que implique em custos sociais, econômicos e políticos consideráveis (SHARE & MAINWARING, 1986). Para que esse tipo de transição seja possível é necessário equilíbrio entre as forças do regime e as da oposição, que o regime autoritário esteja consolidado, que ele seja capaz de controlar ameaças, que a oposição aceite algumas imposições do regime autoritário, que a mobilização civil limitada e também a existência de lideranças com grande poder de persuasão para convencer os outros atores que a transição por transação é a solução para todos (SHARE & MAINWARING, 1986). Para os autores, a transição por transação pode acontecer por necessidade ou escolha, sendo a segunda opção destacada.

De acordo com Share e Mainwaring (1986), os líderes autoritários podem escolher iniciar um processo de transição democrática para evitar a deteriorização do regime devido à crise sucessória, declínio da coesão militar ou declínio da legitimidade. Dessa forma, é mais vantajoso iniciar o processo, buscando garantir alguns privilégios (SHARE & MAINWARING, 1986).

## 2.2. *Consolidação democrática*

A incerteza é a principal característica da literatura sobre consolidação democrática. A complexidade do fenômeno é evidente, já que vários atores e variáveis estão envolvidas no

processo. Guillermo O'Donnell (1997), por exemplo, acredita que o principal indício de que a democracia está consolidada é a compatibilização das ações da sociedade com as regras do jogo democrático. A democracia consolidada faria parte dos hábitos sociais. Ainda assim, mesmo em uma fase de habituação, as poliarquias representariam um grande esforço e melhora frente aos regimes autoritários (O'DONNELL, 1997).

Já Larry Diamond (1999) define consolidação como um amplo processo de construção de legitimidade da democracia. Esse processo demanda confiança dos diversos atores políticos de que a democracia é a melhor alternativa de regime político possível. O comprometimento com as regras do jogo democrático é muito profundo e envolve mudanças na cultura política de uma sociedade. O autor também acredita que existem três tarefas principais para que um regime democrático se consolide e também que existe uma série de evidências dessa consolidação (DIAMOND, 1999). As três tarefas referem-se ao aprofundamento democrático, institucionalização política e a performance do regime. O aprofundamento é a evolução das instituições democráticas que se tornam cada vez mais controláveis (DIAMOND, 1999). A institucionalização é o fortalecimento das instituições democráticas pela sua perpetuação e a performance do regime é a capacidade dele de atender às demandas da sociedade e é evidenciada, entre outros, pelo bom desempenho econômico.

J. Samuel Valenzuela (1992) desenvolve suas reflexões sobre consolidação democrática a partir do exame dos processos que ocorrem nas democracias que nasceram nos anos setenta e oitenta, sendo assim utilizado neste trabalho para avaliar a consolidação dos países do Cone Sul. O autor argumenta que a consolidação da democracia não se dá quando os primeiros líderes democráticos assumem o poder após as eleições fundacionais. O processo envolve muitas variáveis e mudanças comportamentais, além da aceitação das regras do jogo democrático e sua perpetuação (VALENZUELA, 1992).

Valenzuela (1992) acredita que uma democracia consolidada é um regime em que todos os atores, políticos e públicos, esperam que o processo democrático dure indefinidamente e quando o regime está livre de instituições perversas. Tais instituições perversas são: o poder tutelar ou uma elite política não-eleita, os domínios reservados de política que limitam a atuação dos governos eleitos e são fruto de arranjos entre atores que ganham influência a partir de um líder poderoso da sociedade civil, a discriminação nos processos eleitorais, ou seja, a ausência de representação de determinado seguimento e uma

crença em processos não eleitorais para a constituição de um governo. Se a institucionalização é perversa, as eleições não fazem parte do regime, enquanto uma institucionalização virtuosa tem por principal característica a existência de eleições e também quando não há subordinação dos governos a qualquer poder tutelar e quando todos os grupos sociais estão igualmente representados (VALENZUELA, 1992).

O autor também acrescenta que é pouco eficiente delimitar vários requisitos para que um regime possa ser consolidado e toma o procedural mínimo de Dahl (1997) como referência (VALENZUELA, 1992). O cumprimento das oito características institucionais representaria o primeiro passo para a consolidação e por isso deve ser a referência.

Para Valenzuela (1992), existem duas fases de transição. A primeira se dá com a instalação do regime e a segunda com a consolidação. Os obstáculos da consolidação são fruto do modo como se deu a transição e da preservação de características perversas. A consolidação, portanto, é o esforço de eliminação de todas as características incompatíveis com o procedural mínimo através da institucionalização deste procedural (VALENZUELA, 1992).

Esse processo não se dá de forma pacífica, ele é marcado pelo conflito entre os atores que buscam a defesa de seus interesses e indiretamente contribuem para que haja sucesso no processo (VALENZUELA, 1992).

### 3. Justiça de Transição

A presente seção tem o objetivo de analisar o conceito de justiça de transição e os pilares sobre os quais este conceito se sustenta. Primeiramente, será exposta a história do conceito de justiça de transição, dando ênfase ao contexto e emprego do conceito. Também se faz necessária, ao acompanhar a evolução do conceito, uma breve explanação sobre os direitos à verdade, memória, não-repetição e justiça, além do conceito de reconciliação.

A partir desta introdução conceitual, será feita a exposição sobre os instrumentos da justiça de transição que serão explicados baseando-se nos quatro pilares da justiça de transição: a reforma das instituições de segurança, a reparação às vítimas, o esclarecimento histórico e políticas de memória e, por fim, a normalização das funções de Justiça e Estado de Direito<sup>1</sup>. Dessa forma, espera-se que a relação entre a conceitualização básica da justiça de transição, seus instrumentos e objetivos fique clara e possibilite o entendimento das abordagens que serão desenvolvidas na seção 4.

#### 3.1. Definindo o conceito de justiça de transição

De acordo com a genealogia feita por Teitel (2000), o conceito de justiça de transição passou por três fases históricas distintas. A primeira ocorre logo após a Segunda Guerra Mundial, marcada pelo Tribunal de Nuremberg – pode-se incluir também o Tribunal de Tóquio – e que mostrou o triunfo do direito internacional, mas também acentuou o caráter excepcional desse tipo de justiça, que buscava, naquele contexto, punir os responsáveis por atos que iam além do previsto nas Convenções de Genebra (1949) sobre direito humanitário ou direito da guerra (TEITEL, 2000).

A segunda fase está ligada à terceira onda de democracia, que é o conceito moderno de justiça de transição descrito por Paige Artur (2009). O ápice dessa fase se dá no pós-1989, com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. De acordo com Quinalha (2013), as reflexões dessa fase se relacionam ao *nation building*, relacionando-se com uma concepção de justiça mais local.

---

<sup>1</sup> Entende-se por Estado de Direito aquele “(...) Estado no qual todo poder é exercido no âmbito de regras jurídicas que delimitam sua competência e orientam suas decisões” (BOBBIO, 2004, p.136). Ou seja, é o Estado em que é obrigatória a previsão em lei tanto de possíveis crimes como das punições correspondentes, garantindo assim que o Estado não decida de forma arbitrária se um ato infringe a lei e qual punição deve ser dada caso haja de fato infração. Essa previsão em lei tornada obrigatória é o próprio princípio da legalidade e ele foi criado para evitar o abuso de poder, transformando o poder tradicional em poder legal e racional no âmbito do Estado (BOBBIO, 2004, p. 136). No âmbito da justiça de transição, o conceito de Estado de Direito deve ser observado com foco em ações arbitrárias do Estado, especialmente no tratamento da oposição.

A atual fase é a terceira, em que a justiça de transição deixou de ser uma política de exceção e se torna regra, com forte sustentação no direito internacional (TEITEL, 2000). É evidente a importância dada ao conceito por organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas e a existência de organizações internacionais não-governamentais com forte influência no assunto, como o *International Center for Transitional Justice* (HAYNER, 2011). Nesta fase, a justiça de transição não se restringe mais a transições de regimes autoritários, mas passa também a investigar conflitos étnicos, guerras civis ou qualquer episódio que envolvesse grandes violações de direitos humanos<sup>2</sup> (TEITEL, 2000).

Há ainda autores que retrocedem mais no tempo para justificar a existência da justiça de transição. Elster (2004), por exemplo, descreve o uso de instrumentos como tribunais e purgações já na Grécia antiga. Para o autor, a grande novidade no que Teitel (2000) descreve como segunda fase da justiça de transição é o apelo da democracia e dos direitos humanos como valores universais e que deviam ser incentivados e respeitados (ELSTER, 2004). No entanto, abordagens desse tipo podem se tornar anacrônicas, já que não consideram que conceitos são historicamente localizados e que não se deve utilizar conceitos atuais para fatos do passado (SKINNER, 1996).

Pode-se dizer que a segunda fase é a mais importante para a genealogia pois é nela que o conceito ganha relevância. Essa fase, como já colocado, é marcada pela terceira onda de democracia. Ao observar as transições da América Latina e da Europa Oriental, os analistas perceberam que a teoria de transição democrática dava pouca ou quase nenhuma importância a como o novo regime deveria lidar com os crimes do governo anterior (TEITEL, 2000).

De forma geral, os teóricos da transição democrática temiam sobremaneira o insucesso das transições, o que os fez dar mais importância à estabilidade do processo que às demandas das vítimas (QUINALHA, 2013). Cabe destacar as reflexões de Guillermo O'Donnell e Schmitter (1988) que representam a posição predominante na teoria de transição.

Os autores afirmam que democracias nascentes sofrem dois riscos: de uma “morte lenta” e de “morte rápida”. A morte rápida viria via golpe militar clássico e a morte lenta seria

---

<sup>2</sup> A mais famosa Comissão da Verdade foi a Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul, cujo mandato era a investigação do regime discriminatório do *apartheid*. Comissões da verdade também foram criadas no Canadá para investigar as violações a populações indígenas. Outro exemplo que, para alguns autores, marca o início da fase mais moderna da justiça de transição são os tribunais militares de Nuremberg e Tóquio, que aconteceram após a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) para julgar os militares do Eixo.

a diminuição dos espaços de exercício do poder civil e a restrição de direitos e garantias em um processo mais lento de deturpação do regime democrático. Para eles, era necessário que os tomadores de decisão encontrassem um ponto médio, sempre guiados pela prudência para que o processo de transição fosse bem sucedido e não sofresse regressões (O'DONNELL, SCHMITTER, 1980). A punição de agentes perpetradores de violência, nesse caso, seria indesejável pois a reação tenderia a ser pior que as violências do regime anterior. As punições gerariam uma insatisfação tão grave nas elites governantes anteriores que o processo de transição cessaria e o regime se endureceria. Por outro lado, se o número de privilégios concedidos às elites antes governantes fosse tão significativo a ponto de impedir qualquer iniciativa de punição ou mesmo de memorização dos fatos do regime anterior, a democracia perderia força lentamente, com a diminuição do apoio às suas regras, o que ocasionaria novamente em um regime autoritário (O'DONNELL, SCHMITTER, 1980).

Dessa forma, o novo regime deve ter o máximo de cautela sobre como e quando lidar com os crimes praticados no regime anterior (O'DONNELL, SCHMITTER, 1980). No entanto, a teoria de transição não chega a um acordo sobre o assunto.

Neste contexto de vazio teórico, a emergência da justiça de transição acontece com a intenção de propor instrumentos e soluções para que as novas democracias se tornassem de fato responsivas, respeitando o Estado de Direito e dando garantias aos cidadãos que os erros do regime autoritário anterior não se repetiriam, satisfazendo as necessidades das vítimas (TEITEL, 2000). A ênfase nos direitos humanos só foi possível graças às transformações que ocorreram no mundo nessa época. Paige Artur (2009) destaca o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. A desintegração da URSS significou no cenário internacional a emergência dos Estados Unidos como modelo para o mundo, o que possibilitou a universalização da democracia liberal, estado último da evolução humana para Fukuyama (1991).

Ainda que inserida na perspectiva de fases históricas, a justiça de transição é sempre associada à garantia de três direitos vistos como fundamentais por esse campo. São eles o direito à verdade, memória e não-repetição (REATÉGUI, 2011). Estes direitos devem ser trabalhados simultaneamente e, embora não digam respeito apenas à justiça de transição, só tiveram sua positivação no direito internacional graças à ampliação desse campo.

O direito à verdade costuma ser explicado a partir do exemplo do processo judicial. Em um julgamento, o juiz, a partir dos depoimentos de ambas as partes, das alegações dos advogados e da promotoria, além de qualquer outro especialista que ele ache necessário ouvir, fornece na sentença um *veredito* ou seja, a verdade sobre aquele caso (NAQVI, 2006). Embora a discussão do que é verdade e do que são fatos não tenha chegado a um consenso universal, a verdade que se relaciona com o direito à verdade é aquela que tem o poder de promover a reconciliação de uma sociedade após um período de violações, o que vai muito além do poder do veredito (NAQVI, 2006).

A justiça de transição e seus instrumentos têm efeito social e não individual, o que fica muito claro no direito à verdade (CHAPMAN, 2009). O sobrevivente já tem sua verdade, ele a viveu e isso não é questionável (PORTELLI, 1998). Mas a partir do momento em que ele se submete a um instrumento e conta suas memórias, ele presta um serviço à sociedade, tornando o conhecimento dos fatos e ações dos agentes de um regime anterior conhecidos (CHAPMAN, 2009). Essas memórias se transformam, a partir de um trabalho feito pelos instrumentos da justiça de transição, em uma parte da história oficial de uma sociedade, que antes só permitia a história daqueles agentes e não das vítimas. Dessa forma, além de expor a verdade, os instrumentos permitiriam que fosse valorizada a memória das vítimas.

Essa valorização é justamente o direito à memória. Os sobreviventes têm o direito de expor suas memórias sem sofrer qualquer risco ou ameaça. Eles têm o direito de lembrar, tratado aqui como um ato político que demanda uma resposta por parte da sociedade (POLLAK, 1989). Dessa forma, ao recordar os abusos sofridos, a memória torna-se social, passa a fazer parte do âmbito da memória coletiva de uma sociedade (HALBWACHS, 1968). E por ser um ato que demanda uma resposta, quando ele está relacionado a eventos traumáticos, a intenção é impedir que novas violações, seja em qualquer grau, aconteçam novamente, o que leva à concepção de direito à não-repetição (ARAÚJO, 2011).

As democracias nascentes depois de um regime de exceção devem garantir aos seus cidadãos que os atos de abuso ficaram para trás. O respeito ao Estado de Direito deve guiar a ação dos governantes para impedir que as violações passadas se repitam. Assim sendo, o ato de lembrar, de contar a verdade e de mantê-la na história oficial teria o efeito de impedir que governos futuros praticassem os mesmos atos (ARAÚJO, 2011).

Outro direito ligado à justiça de transição é o direito à justiça, que compactua com a visão de que julgamentos são a forma mais adequada de lidar com violações de direitos humanos. Esse direito diz respeito à possibilidade de julgar e prender perpetradores de violência, garantindo a justiça, a normalidade das funções do judiciário, além de ser uma forma mais assertiva de garantir a não-repetição (REATÉGUI, 2011). O direito à justiça está intrinsicamente ligado ao combate à impunidade<sup>3</sup>.

Outro conceito muito importante é o conceito de reconciliação (INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE [ICTJ], 2009). Situações que permitem a existência de grandes violações dos direitos humanos dividem as sociedades em dois lados antagônicos, entre governantes e oposição ou entre agentes de violações e suas vítimas e familiares (HAYNER, 2011). Após o fim desse período de violações, é difícil encontrar harmonia já que não há empatia nenhuma entre os lados que estão opostos. Assim, a partir do momento em que existem instrumentos que respeitam o direito à verdade e memória, os dois lados podem começar a se entender já que, ao compreender o sofrimento do outro, ele passa a ser visto não mais como um lado antagônico, mas como parte da sociedade. Cria-se empatia que pode possibilitar o perdão, levando à reconciliação (PFAFF, 2008).

A partir da reflexão sobre esses direitos e conceitos foi possível formular um conceito de justiça de transição que compactuasse com as ideias apresentadas. Este conceito é o formulado pelo *International Center For Transitional Justice*:

Transitional justice is a response to systematic or widespread violations of human rights. It seeks recognition for the victims and to promote possibilities for peace reconciliation, and democracy.

Transitional justice is not a special form of justice adapted to societies transforming themselves after a period of pervasive human rights abuse. In some cases, these transformations happen suddenly; in others, they may take place over many decades (ICTJ, 2009).

Como visto no conceito, o objetivo da justiça de transição é ‘criar oportunidades para paz, reconciliação e democracia’ (ICTJ, 2009). De forma simplificada, a justiça de transição tem como objetivo a melhora na qualidade da democracia e a promoção dos direitos humanos.

---

<sup>3</sup> Impunidade para este trabalho “Significa a impossibilidade – de jure ou de facto – de punir os perpetradores de violações – através de procedimentos criminais, civis ou administrativos – já que eles não seriam sujeitos a nenhuma investigação que poderia levar a sua acusação, prisão, julgamento e, se julgado culpado, os sentenciariam às penas apropriadas, reparando os danos feitos a suas vítimas” (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS [CDHNU], 2005, p. 6, tradução nossa).



Outra possibilidade de conceito mais simplista e que considera as necessidades contemporâneas, é o que define justiça de transição como um conjunto de processos concebidos para lidar com violações passadas de direitos humanos que ocorreram em períodos de turbulência política, repressão por agentes do Estado ou conflito armado (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

É importante ainda ressaltar a divisão feita por Elster (2004) entre justiça de transição endógena e exógena. A endógena é a aclamada pelo país em transição, preferencialmente pouco tempo depois do fim do regime de exceção e deve investigar as violações ocorridas no regime de exceção e durante a transição. A exógena, por outro lado, depende da atuação de um organismo internacional que faça a intermediação para que a transição seja bem sucedida e que consiga lidar com as violações da melhor forma possível (ELSTER, 2004, apud KAMINSKI; NALEPA, 2006). A justiça de transição endógena é a mais comum, já que respeita princípios como a soberania e a determinação da sociedade de investigar o próprio passado. Já a justiça de transição exógena, embora menos comum, tem exemplos emblemáticos como o Tribunal de Nuremberg (1945-1946), o Tribunal de Tóquio (1946-1948) e o Tribunal Especial para Serra Leoa (KAMINSKI; NALEPA, 2006).

Embora essa divisão exista, nada impede que organismos internacionais estabeleçam tratados de cooperação internacional para dar suporte e atuar em mecanismos endógenos. Na verdade, esses tratados são bastante comuns e costumam ser firmados entre o país, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e também podem incluir organizações não-governamentais como o *International Center for Transitional Justice* e o *Project on Justice in Times of Transition*. A Alto-Comissariado para os Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas também costuma oferecer suporte e certa fiscalização para os mecanismos da justiça de transição e inclusive criou recentemente *Independent Expert* para a justiça transicional que transmite seus relatórios diretamente para o Secretariado das Nações Unidas, o que mostra a constante preocupação da comunidade internacional com o assunto (ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS [ACNUDH], 2012).

Como todo conceito, a justiça de transição não existe de forma concreta, ela se materializa na forma de instrumentos específicos que se alinham mais ou menos aos direitos e objetivos aqui expostos. A próxima subseção se dedica à explanação desses instrumentos, mostrando sua importância e os objetivos que devem cumprir.

### *3.2. Instrumentos da justiça de transição*

Os instrumentos da justiça de transição são vários e a sistematização dos mesmos pela academia varia com o tipo e com a região em que foram empregados. Costuma-se, então, associá-los a quatro pilares: a reforma das instituições de segurança, a reparação às vítimas, o esclarecimento histórico e políticas de memória e, por fim, a normalização das funções de Justiça e Estado de Direito (REATÉGUI, 2011). Em geral, cada um dos instrumentos - comissões da verdade, o julgamento de perpetradores de violência, as anistias, a construção de edifícios que permitam a memorização e também a reparação pecuniária às vítimas e seus familiares - cumpre, total ou parcialmente, os objetivos dos quatro pilares.

Mesmo assim, costuma-se dividir os instrumentos em principais, alocando julgamentos, anistia e comissões da verdade e os secundários que envolvem políticas de memória, reparação e também a lustração feita nos países da Europa Oriental, que serão desenvolvidos nas subseções abaixo (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

#### *3.2.1. Tribunais e julgamentos*

É comum na literatura sobre justiça de transição colocar os julgamentos como forma mais eficiente de garantir todos os direitos relacionados ao campo, já que eles seriam formas eficientes de impedir a repetição de atos por preverem a punição legal daqueles agentes que perpetraram violência (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Ou seja, eles são a principal e mais efetiva forma de atender as demandas das vítimas por justiça já que deixariam claro que caso algum outro governo ou agente estatal repetisse atos do passado, poderiam ser condenados devido à existência de jurisprudência sobre esse tipo de crime (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

Esse argumento está em total contraste com os desenvolvidos pelos teóricos das transições democráticas. Sobre eles, é importante ressaltar as considerações de Huntington (1994) e O'Donnell (1997) sobre os julgamentos.

Huntington (1994) apresenta um guia sobre como e quando julgar que é alvo de intensas discussões no campo da justiça de transição. Como teórico de transições, Huntington acredita que o sucesso da transição é o objetivo maior e que a demanda por justiça das vítimas pode ser deixada de lado. Em suma, ele afirma que:

1. Se ocorreu transformação ou transição<sup>4</sup>, não tente processar os funcionários autoritários por violações de direitos humanos. Os custos políticos de tais esforços serão maiores do que os ganhos morais; 2. Se ocorreu substituição e se você achar que é moralmente e politicamente desejável, processe rapidamente os líderes do regime autoritário (no máximo um ano após assumir o poder), deixando claro que não vai processar os de nível médio e baixo; 3. Descubra um meio de chegar a um relatório público completo e desapaixonado de como e por que os crimes foram cometidos; 4. Reconheça que na questão processar e punir vs. perdoar e esquecer, cada alternativa apresenta graves problemas, e que o caminho menos insatisfatório será: não processe, não puna, não perdoe e, acima de tudo, não esqueça<sup>5</sup> (Huntington, 1994, p. 228.)

O'Donnell (1997), além de concordar com a visão de Huntington, afirma que outro fator importante a ser considerado é a magnitude das violações. Se as violações não chegaram a um nível insuportável, ou seja, se ela foi menos brutal e mais restrita, o melhor caminho a ser tomado é não julgar as elites governantes (O'DONNELL, 1997). O problema desse tipo de formulação é a ausência de critérios para medir a brutalidade e a amplitude da repressão. Primeiramente, é muito complicado criar uma medida para esses fatores, o que poderia mostrar grande desrespeito com o sofrimento das vítimas. Além disso, para a justiça de transição, o problema reside não na quantidade mas na própria existência de abusos, o que desqualifica as proposições de Huntington e O'Donnell.

Dessa forma, no campo da justiça de transição, o mais importante é atender as demandas das vítimas, embora a discordância sobre quando os julgamentos devem ser realizados também exista (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Uma corrente dentro do campo defende que os julgamentos devem ser feitos logo após o fim do regime de exceção e preferencialmente pela justiça local. Isso impediria que perpetradores de violência morressem antes do encerramento do processo, considerando que processos legais são bastante demorados, e também daria legitimidade para as condenações, por não ser uma imposição externa (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

No entanto, existe um problema na realização de julgamentos tão cedo: o sistema judiciário ainda se encontra dominado pelas práticas e pela jurisprudência do regime anterior. Isto significa que a probabilidade dos julgamentos declararem a inocência daqueles agentes estatais que cometeram atos de violência é muito maior justamente porque sua influência pode

---

<sup>4</sup> O autor refere-se aos tipos de transição que serão melhor explicados na seção XX.

<sup>5</sup> A última parte do argumento de Huntington é bastante interessante e foi colocada em prática durante muito tempo na América Latina. Os tomadores de decisão preferiram incentivar políticas de memória, de modo a evitar o esquecimento sobre os regimes anteriores, mas evitando igualmente que qualquer ação penal tomasse forma.

ainda ser significativa (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). O ideal, portanto, seria que os julgamentos fossem realizados em tempo hábil, mas somente depois de uma necessária reforma no sistema judiciário.

Essa reforma deve acontecer de modo que qualquer influência do regime anterior desapareça, seja através de reformas nas leis, no modo como os processos se dão ou ainda processos de exoneração de funcionários ligados ao regime (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). O resultado esperado é sempre aquele que favorece o estabelecimento do direito à justiça, dando a possibilidade de investigação e condenação, se for o caso, daqueles culpados por qualquer tipo de violência. Mudanças desse tipo dependem de modificações na constituição de um país e nas atribuições dos poderes, além da possível anulação de leis de anistia outorgadas durante a transição, o que não pode ser feito de forma impositiva (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). É necessário que a sociedade civil esteja representada e que o diálogo entre as partes antes antagônicas seja possível, o que é improvável num período próximo à transição.

Face a essas complicações, alguns países preferiram adotar tribunais internacionais *ad hoc* criados para investigar um período determinado de violações e que tem como base o Tratado de Roma (1998), que criou o Tribunal Penal Internacional e positivou no direito internacional os crimes contra a humanidade (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Essas cortes possuem regulamento próprio, sem relacionamento com o sistema judiciário de um país, e competência para julgar crimes positivados no direito internacional como aqueles do Tratado de Roma, mas também das Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário. Eles são criados a partir de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas e possuem suas sedes em outros países que não aqueles aos quais se destinam os tribunais. Eles julgam indivíduos e a maior pena é a prisão perpétua, sendo a pena de morte proibida.

São dois os exemplos de tribunais desse tipo: o Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda<sup>6</sup>. Um princípio interessante utilizado por esses tribunais é o *non bis in idem*, que determina que, em caso de julgamento feito por tribunais internos, o tribunal internacional só pode interferir se perceber irregularidades no processo tais como parcialidade, dependência ou se os procedimentos

---

<sup>6</sup> O Tribunal Especial para Serra Leoa, embora administrado pelas Nações Unidas, foi criado pelo governo local. Este tribunal foi o primeiro a condenar um Chefe de Estado por crimes contra a humanidade.

regulares não tiverem sido observados, confirmando a subsidiariedade da jurisdição internacional (GARCIA, 2012).

Por ser um instrumento de justiça de transição exógeno, os tribunais internacionais sofrem duras críticas quanto a legitimidade de seus julgamentos, a observância de diferenças étnicas e culturais e também a pouca ligação com o sistema local, o que diminui sua credibilidade (HAYNER, 2011).

Pode-se perceber que a decisão pela implantação de julgamentos cria, portanto, dois impasses: quanto ao tempo (quando julgar, próximo ao fim do regime autoritário ou depois?) e quanto ao lugar (através do sistema local ou do sistema internacional?). As decisões tomadas podem afetar sobremaneira a ideia de justiça e facilitar ou não o alcance dos objetivos da justiça de transição. A partir das dificuldades apontadas pelos julgamentos, tornou-se necessária a busca por outras formas de implantar essa justiça, o que leva a análise dos demais instrumentos da justiça de transição.

### 3.2.2. As Anistias

Anistia, da palavra grega *amnéstia*, está localizado no campo semântico da palavra amnésia, que significa esquecimento ou perda de memória (MARVILLA, PEREIRA, 2005). No campo político, anistia denomina leis que oferecem perdão a perpetradores de violência ou acusados de crimes políticos de um período específico. Essas leis surgiram ainda na democracia ateniense e a forma como é conhecida hoje, como ato de clemência dado pelo poder legislativo, surge na Revolução Francesa que a distingue do indulto, perdão concedido pelo governante. O fato de ligar a anistia ao poder legislativo reforça o caráter conciliador desse ato, pois a partir do momento que é declarada por aqueles eleitos pelo povo, representa uma demanda da sociedade (MARVILLA, PEREIRA, 2005).

No campo da justiça de transição, as anistias podem ser importantes instrumentos para a reconciliação, mas também para a impunidade. É importante, então, analisar as duas vertentes e os problemas trazidos pela adoção de ambas.

Na primeira situação, a anistia é dada para permitir a reconciliação, tornando impuníveis os crimes cometidos por motivos políticos. Dessa forma, aqueles que se opuseram ao governo anterior são inocentados dos crimes que cometeram, desde que eles tenham motivação política. É claro que as leis de anistia já outorgadas costumam ter algumas

limitações, especialmente sobre o tipo de crime que pode ser tornar impunível, o que geralmente impede que aqueles que cometeram assassinatos, por exemplo, sejam agraciados pela lei de anistia (MARVILLA, PEREIRA, 2005).

A existência da possibilidade de perdão para os opositores criada pela anistia é muito positiva e como já citado pode sim possibilitar a conciliação entre parcelas antagônicas da sociedade e dar certa estabilidade à transição (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). No entanto, é importante ressaltar dois aspectos importantes sobre esse processo. A primeira é o fato de que crimes políticos são difíceis de definir e podem dar abertura para que um governo puna seus opositores de forma arbitrária, ou seja, sem que a punição esteja descrita em lei ou mesmo sem que o opositor tenha cometido qualquer crime, sendo punido de forma extrajudicial. O segundo aspecto refere-se à abrangência da anistia, ou seja, a quem é dado o perdão (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

Para os teóricos da justiça de transição, quando a anistia elimina a possibilidade dos agentes estatais sofrerem as devidas sanções jurídicas, ela promove o esquecimento dos crimes do regime anterior e mostra a falta de compromisso com o Estado de Direito (CANTON, 2011). O esquecimento se dá pois sem punição, nesta visão, os crimes se tornam mais susceptíveis de ocorrerem novamente, não ficando na memória daquela sociedade.

Entretanto, outras correntes afirmam que a partir do momento que as leis de anistia são questionadas, o princípio da legalidade é ameaçado já que a seguridade das leis é questionada, o que pode trazer mais malefícios para uma sociedade que benefícios (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Nessa visão, as leis de anistia são pactos políticos necessários para que a transição acontecesse com estabilidade e deve sim beneficiar todos os sujeitos envolvidos em atos de violência, sejam ligados ao Estado, seja à oposição.

Dessa forma, ao mesmo tempo que para a justiça de transição as anistias podem ser objeto de discussões e deve beneficiar apenas aqueles que sofreram agressões por parte do Estado, elas são vistas como fator de estabilidade e governabilidade. O que pode determinar a adoção de uma anistia mais ou menos restrita vai ser a influência que o governo autoritário tem durante a transição, quanto mais controle, maior a possibilidade de conseguir uma anistia irrestrita e também a mobilização da sociedade civil nesse processo, se ela possuir o interesse em garantir o direito à justiça (STEPAN, 1988).

Existem ainda muitas outras variáveis que podem influenciar nessa escolha como o número de vítimas do regime anterior, o perfil do governante após a abertura política e até mesmo a estabilidade econômica de um país, o que mostrará quais as prioridades de uma sociedade.

### 3.2.3. *Comissões da Verdade*

Costuma-se associar as Comissões da Verdade ao esclarecimento histórico e político, o que desencadearia, através das recomendações do relatório final, reformas institucionais que garantiriam o respeito aos direitos humanos, a reparação pecuniária às vítimas e a normalização das funções de justiça (HAYNER, 2011). É claro que esse processo não é linear e nem tão simples e depende de uma série de aspectos referentes tanto à sociedade em transição, à violência do governo anterior, ao papel da oposição, à possibilidade de guerra civil, entre outros (CHAPMAN, 2009).

Comissões da verdade são corpos sem caráter jurídico e com mandato específico que varia de acordo com o país que a instala responsáveis por investigar abusos cometidos contra os direitos humanos (HAYNER, 2011). Elas não necessariamente investigam violações cometidas em um governo autoritário, mas também outras violações sistemáticas como genocídios ou direcionadas a uma população específica, como indígenas. De acordo com Hayner (2001), as comissões da verdade:

[...] (1) têm foco no passado; (2) Elas investigam uma série de abusos ocorridos em um determinado período de tempo, não um evento específico; (3) Uma comissão da verdade é um corpo temporário, tipicamente durando de seis meses a dois anos e tendo como marco final de seu trabalho a entrega de um relatório; e (4) Tais comissões são sancionadas, autorizadas e tem seu mandato feito pelo Estado (e às vezes pela oposição como em um acordo de paz) (HAYNER, 2001, p. 14, tradução nossa).

Até 2012, sessenta e oito comissões da verdade foram instaladas no mundo, especialmente na América Latina, África e Europa Oriental, cada uma com suas particularidades (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012). Seu objetivo principal é descobrir a verdade sobre o passado de modo a modificar a história oficial, incluindo as violações praticadas e buscando garantir a não-repetição desses atos (CHAPMAN, 2009). A instalação desse tipo de instrumento gera uma série de expectativas que dificilmente estão em seu escopo cumprir, o que geralmente resulta em decepção, tanto por parte das vítimas quanto por parte até mesmo dos perpetradores de violências (QUINALHA, 2013).

Primeiramente, como já observado, comissões da verdade não possuem caráter jurídico, ou seja, mesmo com abertura para investigar, ela não pode obrigar a instalação de processos jurídicos, apenas recomendá-los em seu documento final, o relatório (HAYNER, 2011). As investigações também dependem da disponibilidade dos documentos sobre a violência perpetrada. Se esses documentos são protegidos por serem considerados sigilosos, não mais existem ou se sua existência é negada pelo Estado, faltará embasamento às afirmações da comissão (CHAPMAN, 2009).

Outro problema é a disponibilidade das vítimas e perpetradores em falar sobre esses episódios (POLLAK, 1989). Para muitas vítimas e seus familiares, o trauma é muito grande e o simples ato de lembrar desses acontecimentos não é desejável, além do medo de novas violações. Para os perpetradores, há o medo de punição, mesmo que uma comissão da verdade não tenha esse poder, seja por via judicial seja extrajudicialmente, por meio de vinganças, além da possibilidade da existência de traumas (HAYNER, 2011).

A distância temporal que existe entre os acontecimentos investigados e a instalação da comissão também deve ser levada em conta. Se ela for instalada muitos anos depois dos fatos que deseja investigar, grande parte das pessoas que experienciaram o período podem já ter morrido ou as investigações podem não trazer qualquer novidade já que até a instalação da comissão podem ter havido trabalhos acadêmicos ou iniciativas da sociedade civil de investigação dos fatos (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). O diferencial de uma comissão da verdade é a chancela do Estado, que dá credibilidade ao que é revelado, possibilitando que essa nova história comece a fazer parte da história oficial.

Por ser uma instituição governamental, uma comissão da verdade depende de decisões e acordos políticos que podem facilitar ou prejudicar seu trabalho. Uma decisão política importante é a criação de leis de acesso à informação, que desclassifique os documentos dos fatos investigados pela comissão e possibilitem seu acesso não só para a comissão, mas para toda a sociedade (HAYNER, 2011). Essas leis reforçam o *accountability* e tornam a gestão governamental mais transparente, o que significa uma melhora na qualidade da democracia. A segunda decisão é a orçamentária.

Como instituição do aparato estatal, a comissão depende da aprovação orçamentária de todo o governo, o que pode ser uma grande dificuldade já que parte dos responsáveis pela aprovação do orçamento pode se opor ao trabalho da comissão, destinando a ela menos



recursos que o necessário. Muitas comissões contaram com ajuda de países ou instituições estrangeiras que destinaram recursos por meio de doação ou tratados de cooperação técnica diretamente às comissões. O uso desses recursos é diverso, podendo ser destinado a pagar funcionários e pesquisadores contratados pela comissão, compra de material para uso dos pesquisadores, pagamento de passagens e diárias ou mesmo para a realização de eventos como as audiências públicas. As agências do sistema das Nações Unidas costumam oferecer suporte às comissões da verdade também, seja através de acordos de cooperação, seja pelo envio de especialistas para auxiliar no trabalho das comissões (HAYNER, 2011; ROSARIA STABILI, 2012).

Um problema que atinge sobremaneira as comissões da verdade são as expectativas criadas quando de sua instalação pela sociedade. De acordo com Chapman (2009 *apud* QUINALHA, 2013), seus objetivos básicos seriam:

Estabelecer uma lembrança autorizada e historicamente acurada do passado; superar a negação oficial e comunitária das atrocidades, violências ou abusos e lograr o conhecimento público deles; identificar vítimas das violações de direitos humanos e abusos para promover políticas de reparação efetivas; conhecer as circunstâncias em que ocorreram; identificar os artífices das violências e envergonhar socialmente os perpetradores pelos atos praticados (se possível, colhendo elementos que permitam o processamento penal); criar uma memória coletiva ou uma história comum, para um novo futuro; restaurar a dignidade das vítimas, encerrar os abusos, legitimar e promover a estabilidade do novo regime, promover a reconciliação sobre as divisões do passado, educar a população sobre o ocorrido, recomendar caminhos para coibir a repetição dessas práticas (QUINALHA, 2013, p. 145-146).

Embora esses objetivos sejam chamados de básicos pela literatura do campo, as dificuldades para alcançá-los são significativas (CHAPMAN, 2009). Além dos problemas já citados, muitas das ações dependem não da ação das comissões, mas de outras esferas do governo. O objetivo de superar a negação oficial, por exemplo, não é função apenas da comissão, mas principalmente das elites governantes que mantem o discurso de negação vivo. A comissão não possui mecanismos que permitam forçar essas elites a mudarem seus discursos (QUINALHA, 2013). Outro ponto delicado é a identificação de vítimas e perpetradores. A confissão por parte dos perpetradores é muito difícil, mesmo anos após o ocorrido. A identificação das vítimas depende também da disponibilidade da elite antes governante de assumir seus crimes e também de revelar onde se encontram os restos mortais dos desaparecidos, as circunstâncias em que desapareceram e quem ordenou seu desaparecimento. Políticas de reparação também independem da ação da comissão da verdade (QUINALHA, 2013).

Em suma, a comissão é um órgão de poder limitado, apenas recomendatório. Ela depende de toda um arcabouço institucional para alcançar seus objetivos básicos, o que raramente acontece (CHAPMAN, 2009). Por isso, este é o instrumento que encontra maior dificuldade em efetivar mudanças já que o único poder que possui é o de fazer recomendações em um relatório.

#### *3.2.4. Demais instrumentos: políticas de memória e memorização, reparação às vítimas e lustração*

Como explicado no início desta seção, existe uma hierarquização comum no campo da justiça de transição que coloca as políticas de memória e memorização, de reparação às vítimas e depuração em uma categoria inferior (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Isto não significa que esses instrumentos sejam menos importantes ou efetivos, mas que são mais subjetivos (ARAÚJO, 2001). Ainda assim, são também alvo de críticas bastante complicadas que mostra como as sociedades lidam com o reconhecimento dos crimes de um período anterior.

##### *3.2.4.1. Políticas de memória e memorização*

Para compreender as políticas de memória é preciso compreender o que é memória e como a memória é transmitida e o que interfere na produção de memória, principalmente em sua ligação com episódios de graves violações dos direitos humanos.

Memória não deve ser limitar ao exercício de lembrar. Pelo contrário, ela deve ser compreendida como a continua tensão entre a lembrança e o esquecimento. É o esquecimento na forma de silêncio que permite que os discursos tenham sentido já que deve-se escolher o que vai ser dito e como vai ser dito (ORLANDI, 2007). A memória não é estática, ela muda frequentemente e pode vir a ser incrementada pela convivência social (PORTELI, 1998). Já memorização refere-se ao processo de lembrar e esquecer, constituinte de uma memória tanto individual quanto social (ARAÚJO, 2001).

A memória de que trata o direito à memória é social, ou seja, não se refere às lembranças de uma só pessoa, mas de toda uma sociedade (HALBWACHS, 1968). O que tornam todas as reflexões sobre as políticas de memória mais complicadas já que é necessário entender como uma sociedade lembra. Normalmente, se associa o ato de lembrar de uma

sociedade a instituições como museus, bibliotecas e arquivos, que são chamados por Pierre Nora (1984) de lugares de memória.

Esses lugares têm duas características principais: são simbólicos e funcionais, ou seja, para que um lugar seja um lugar de memória ele precisa ser revestido por uma aura simbólica, sendo objeto de um ritual específico, que o torna parte daquela cultura e das práticas sociais de uma nação (NORA, 1984). Eles cristalizam parte da memória coletiva, permitindo que os acontecimentos ali retratados, independente do suporte, possam ser lembrados pelos indivíduos, mesmo os que não experienciaram os acontecimentos (NORA, 1984).

No campo da justiça de transição, a existência de lugares de memória é fundamental para garantir o direito a memória (ARAÚJO, 2001). Nestes lugares, além do depósito de objetos e documentos, é possível a realização de eventos para relembrar os eventos de um governo autoritário ou de um conflito, dando espaço para que as vítimas se manifestem, se assim desejarem (PORTELI, 1998).

Esse compartilhamento de experiências e esse exercício de memorização é bastante importante para alcançar a reconciliação, podendo até ser mais eficiente que julgamentos. Ao conhecer o sofrimento do outro, é possível criar empatia, o que pode resultar na não-repetição dos crimes e também na harmonização da sociedade (PFAFF, 2008).

Para a Organização das Nações Unidas, a construção de lugares de memória são parte bastante importante das políticas de reparação que um país deve colocar em prática de modo a tornar o regime autoritário conhecido e reconhecido como tal (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006). Além disso, considera-se fundamental a criação de datas comemorativas de tributo às vítimas e acontecimentos relevantes da resistência ao regime autoritário (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006).

Quando a construção desses edifícios ocorre com a chancela de um governo, pode-se considerar como um importante avanço no reconhecimento de uma história oficial diferente daquela dos perpetradores de violência. Esse apoio dá maior credibilidade às vítimas e se mostra como um sinal de que o Estado não pretende cometer tais crimes novamente, reforçando a ideia de não-repetição, além do reconhecimento do Estado do fato de que seus agentes agiram de forma arbitrária, o que é muito simbólico e importante para as vítimas e seus familiares.

Outros processos de memória ocorrem sem a chancela do Estado e podem ou não envolver a vítimas. Podem ser incluídos aqui as organizações não-governamentais que lidam com a dinâmica da justiça de transição e produzem documentos e obras de arte, as associações de vítimas, os trabalhos acadêmicos sobre as violações, músicas e livros relacionados à temática que reforçam a ideia de suportes de memória sobre o período em um esforço conjunto para impedir a repetição dos abusos.

Como colocado na introdução desta subseção, os efeitos dessas medidas são bastante subjetivos. Eles envolvem aspectos psicológicos, estéticos e sociológicos de grande complexidade que não serão esgotados neste trabalho. Além disso, são também alvo de muitas críticas. Por terem efeitos muito subjetivos, eles podem ser enxergados como um gasto desnecessário, que seria melhor empregado em julgamentos ou mesmo na reparação pecuniária das vítimas. Existem também outras várias problemáticas como a constituição do acervo, a guarda dos documentos, sobre como será feita a narrativa exposta nesses lugares, o local e a forma das homenagens, que podem gerar intensos debates envolvendo vítimas e seus familiares, o governo e os especialistas da ciência da informação. Ainda assim, é preciso enfatizar que a construção e manutenção desses lugares de memória têm o objetivo de tornar públicas as informações sobre o período, de modo que seja garantido o direito à não-repetição seja garantido já que os abusos estariam amplamente disponíveis para a sociedade, fazendo parte de sua memória coletiva.

#### *3.2.4.2. Reparação às vítimas*

A reparação às vítimas ocorre em duas vias: a reparação simbólica e a pecuniária. Com a intenção de mostrar às vítimas e suas famílias que o Estado os reconhece como vítimas e de certa forma admite que cometeu erros no tratamento dispensado a eles, são feitas reparações. A primeira, simbólica, costuma incluir um pedido de desculpas às vítimas em nome do Estado ou mesmo a anistia em alguns casos (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

Esse tipo de reparação é bastante importante pois envolve a identidade de uma pessoa, que passa a ser oficialmente reconhecida como vítima e perdoada de crimes com motivação política, ainda mais quando consideramos que vários opositores usavam nomes e dados falsos (MEZAROBBA, 2003). Além disso, esse reconhecimento é uma forma de reintegrar o indivíduo à sociedade, através da recuperação de direitos básicos. Há uma recuperação moral

muito subjetiva o que pode permitir que aquele que recebe a reparação possa, de fato, começar novamente (MEZAROBBA, 2003).

Geralmente, as reparações são recomendadas por uma comissão da verdade, que detalha em quanto tempo as reparações devem ser feitas, se pecuniárias, simbólicas ou as duas formas e também alguns critérios de elegibilidade para os programas de reparação. Entretanto, os programas podem começar sem que seja instalada uma comissão e com critérios diferenciados sempre sustentados pela lei de cada país. Um grande problema das reparações é que elas geram certa expectativa nos familiares e vítimas, mas costumam demorar tempo significativo para ter início (HAYNER, 2011).

Grande parte dos parâmetros existentes sobre reparações são internacionais, criados pelas Nações Unidas como guia para a atuação dos países. Além de incluir os julgamentos, as reparações podem ser feitas através da restituição, que inclui restauração da liberdade, da identidade, a garantia e usufruto dos direitos humanos, a volta à vida em família e o retorno à cidadania. Há também a compensação, sinônimo de reparação pecuniária, dada de acordo com a gravidade do dano sofrido pela vítima incluindo danos físicos ou mentais, danos econômicos originados da perda de oportunidades de emprego e educação, danos materiais, morais e eventuais gastos feitos pela vítima ou seus familiares para contratação de assistência médica, jurídica e social (AGNU, 2006). Isso não quer dizer que não existam adaptações, mas que, mesmo com recursos escassos, a criação de um programa de reparações é sempre indicada, mesmo que se restrinjam a reparações simbólicas (HAYNER, 2011).

As reparações pecuniárias são feitas na forma de indenizações. Embora nenhum dos danos de grandes violações possa ser superado através de indenizações, elas são importantes pois mostram novamente que o Estado reconhece seus erros e também serve como um pedido de desculpas àqueles que foram perseguidos pelo regime autoritário, estivessem exercendo atividades econômicas ou não (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Como as reparações não são feitas com base na situação financeira das vítimas na época da reparação, mas quando sofreu as violações, as indenizações podem ser pagas mesmo que a vítima e seus familiares tenham uma ótima situação financeira, o que pode gerar muitas críticas de beneficiamento dessas pessoas e também resistência por parte do governo para que o programa de reparações tenha início (HAYNER, 2011).

Como todos os processos relacionados à justiça de transição, há sempre uma tensão entre as elites antes governantes, o governo que deseja instaurar o programa de reparações e as vítimas dos abusos sobre os valores e a forma como se dão as reparações. Alguns acham os valores insuficientes ou então exagerados ou ainda acreditam que os programas de reparação são desnecessários (HAYNER, 2011). Isto acontece porque há uma mentalidade de que aqueles que cometeram crimes políticos ou que sofreram perseguição política são criminosos comuns e devem ser tratados como tal, sem considerar as circunstâncias dos atos cometidos, nem a gravidade destes. Além disso, exclui-se também a possibilidade das prisões feitas pelo regime autoritário serem arbitrárias e os julgamentos realizados no período, enviesados. Nessa visão, ao indenizar as vítimas, o governo daria abertura para que qualquer preso comum também fosse indenizado, o que mostra desconhecimento sobre o objetivo e o objeto dessas ações. As reparações simbólicas não costumam sofrer críticas significativas, principalmente porque são mais individualizadas e os gastos, menores (AGNUH, 2006; HAYNER, 2001).

As reparações são ações mais restritas, que dizem respeito quase que exclusivamente ao indivíduo, mas que podem gerar efeitos positivos nas sociedades como a garantia do direito à memória e de não-repetição.

#### *3.2.4.3. Depuração*

A depuração é uma prática mais comum nos países da Europa Oriental e se refere ao expurgamento de agentes das elites que cometeram abusos das estruturas do Estado (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

É fundamental que seja um levantamento dos funcionários e investigada a sua ligação com o regime anterior. Caso seja comprovada a ligação, o funcionário é demitido. Isso evitaria que as estruturas estatais mantivessem práticas do regime anterior e que esses agentes que cometeram abusos se beneficiassem de sua posição para evitar possíveis punições. No entanto, nos casos em que esse tipo de política foi colocada em prática, não houve tanto cuidado quanto à apuração do apoio dado pelos agentes ao regime autoritário, o que acabou por classificar esse tipo de política como revanchista (HAYNER, 2011).

A eficiência dessa ação é questionável por vários fatores. O primeiro diz respeito ao andamento dos trabalhos das instituições, que pode ficar prejudicado. Outro ponto é que não há garantia de que com a substituição dos funcionários, os abusos tenham fim se as estruturas

continuarem as mesmas. No entanto, a possibilidade do funcionário se beneficiar da sua posição para evitar punições é real e pode ser evitada com a depuração (HAYNER, 2011).

#### **4. Abordagens da justiça de transição**

O conceito de abordagens da justiça de transição é formulado por Olsen, Payne e Reiter (2010) para tornar possível a medida da eficiência dos instrumentos da justiça de transição quanto à qualidade da democracia e a garantia dos direitos humanos. Cada uma das abordagens é considerada mais eficiente para um grupo de teóricos e pode ser considerada mais ou menos radical (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Outro fator que pode ser associado às abordagens é a prioridade dada ao sucesso da transição ou às demandas por justiça por parte das vítimas e seus familiares.

A existência de abordagens visa facilitar a análise e não como proposta de modelo mais adequado, já que as peculiaridades dos processos de transição e as demandas da sociedade tendem a moldar como a justiça de transição será aplicada e qual instrumento usado (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

##### *4.1. Abordagem minimalista*

A abordagem minimalista mostra um cenário em que o aspecto político é privilegiado em detrimento das demandas das vítimas por justiça (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Essa visão, que coloca em primeiro lugar o sucesso da transição, é embasada pelos teóricos clássicos de transição.

Na transição, existem muitas variáveis a serem consideradas pelo tomador de decisões, como a atuação da sociedade civil no processo de transição, o poder político que a elite anterior ainda detém e a situação econômica e social do país. Ao mesmo tempo que o novo governante deve mostrar que não repetirá as políticas do governo anterior, ele deve garantir, segundo essa abordagem, o sucesso do processo de transição e a estabilidade da nova democracia (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

Nessa concepção, os julgamentos, ao invés de responder a demandas por justiça, levariam ao aumento da violência e uma provável morte rápida à nova democracia implantada, já que considera-se que as elites autoritárias ainda não perderam seu poder político e que podem ameaçar a governabilidade da nova democracia (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Para os teóricos que defendem essa abordagem, é necessário que o novo governo negocie com as elites anteriores para garantir o sucesso dos processos de transição e consolidação democrática, o que os leva a privilegiar as anistias como medida de justiça de transição.



A anistia daria a chance para um novo começo, evitaria o aumento da violência e garantiria a estabilidade. Ao diminuir as chances de reação das elites antes governantes, as anistias garantiriam que as instituições se fortalecessem e que o Estado de Direito se tornasse viável em uma sociedade em transição (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Além disso, ela tornaria possível a reconciliação dos lados antes antagônicos, levando à harmonia.

Huntington (1994) ainda acrescenta que as demandas por justiça se originam em uma esperança infundada na justiça internacional e na concepção de crimes contra a humanidade e que devem ser combatidas para garantir a estabilidade dos regimes. Essa visão é amplamente criticada pelas vítimas e seus familiares que percebem descaso com seu sofrimento e mostra uma forte oposição ao regime internacional dos direitos humanos (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010; QUINALHA, 2013).

A abordagem minimalista é muito criticada especialmente pelas vítimas e suas famílias pois elas se sentem rejeitadas no novo governo, como se seu sofrimento não existisse (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Além disso, não há qualquer preocupação com confrontar a história oficial do regime anterior, colocando os interesses políticos frente ao interesse dos cidadãos, o que mostra certo descaso com alguns aspectos democráticos, especialmente o respeito aos direitos humanos.

#### *4.2. Abordagem maximalista*

Em oposição à abordagem minimalista, a maximalista considera que a principal ação de um novo governo deve ser julgar as elites antes governantes e garantir que elas sejam punidas por seus crimes (QUINALHA, 2013). Com base na Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas cruéis ou degradantes de 1984, nas Convenções de Genebra (1949) e no direito internacional costumeiro, além da jurisprudência criada pelas Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos, aqueles que defendem a abordagem minimalista acreditam que o Estado, perante o direito internacional, tem obrigações para com aqueles que sofreram violações (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

Dessa forma, a obrigação moral para com as vítimas deve prevalecer face a interesses estratégicos e políticos. Para essa abordagem, não deve haver espaço para negociação com as elites antes governantes e sim punição imediata (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). A punição dos perpetradores do passado impediria que novas violações surgissem, estabilizaria e legitimaria o Estado de Direito e fortaleceria a democracia.

Os defensores dessa abordagem condenam a adoção de anistias, especialmente anistias plenas que perdoem os crimes de agentes estatais, pois elas ajudariam a perpetuar uma cultura de impunidade, contraditória ao que está previsto nas obrigações estatais no regime internacional dos direitos humanos (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

O principal ponto de inflexão desta abordagem é em que esfera devem ser feitos os julgamentos (QUINALHA, 2013). Grande parte dos defensores do maximalismo acreditam que as cortes internacionais devem ter papel subsidiário, apoiando e legitimando as cortes nacionais, únicas que podem ser responsáveis por julgamentos. Já outra parte acredita que, devido ao complexo cenário das transições, os julgamentos internacionais devem ser incentivados. Há ainda a possibilidade de existência de cortes híbridas nas quais haveria divisão do trabalho.

O importante nessa abordagem é garantir às vítimas o direito à justiça e o *accountability*, reforçando o Estado de Direito e em consonância com o regime internacional de direitos humanos (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

#### *4.3. Abordagem moderada*

A abordagem moderada tenta encontrar um meio termo entre a minimalista e a maximalista (QUINALHA, 2013). Os defensores desta abordagem acreditam que é necessário manter os acontecimentos do governo autoritário na memória da sociedade, mas que julgamentos são medidas muito extremas que podem levar à morte rápida da democracia nascente (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010).

Dessa forma, essa visão privilegia a adoção de comissões da verdade já que, por não terem o poder de iniciar processos legais, não assustariam sobremaneira as elites antes governantes e atenderia as demandas das vítimas por justiça já que o Estado reconheceria os atos de exceção (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Para essa visão, os novos governantes devem ceder alguns privilégios às elites antes governantes e negociar com elas, mas em um nível aceitável para garantir a governabilidade (SHARE, MAINWARING, 1986).

Assim, as comissões da verdade cumpririam o papel de investigar as violações sistemáticas de direitos humanos, mas não poderiam ajudar a instruir processos legais. Além disso, os perpetradores de violência se sentiriam mais à vontade para falar em uma comissão da verdade do que em um julgamento já que os depoimentos não poderiam ser usados para acusá-los de qualquer crime (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Outro ponto levado em

consideração por essa abordagem é o fato de que julgamentos logo após o governo autoritário seriam realizados sobre a égide da doutrina jurídica daquele governo, o que poderia resultar em vereditos que não atenderiam as vítimas.

Ao instalar uma comissão da verdade, o tomador de decisão mostra sua intenção de realizar um processo que tem a vítima como centro de modo a obter um balanço entre as demandas por justiça e os processos políticos (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Além disso, comissões da verdade pressupõem também a realização de processos de justiça restaurativa como o reconhecimento oficial pela violência, que é algo muito simbólico, e o pagamento de reparações.

Ainda sobre essa visão é importante ressaltar que há o reconhecimento de que nem toda comissão da verdade funciona adequadamente e que a verdade exposta por ela precisa cumprir três condições para que o trabalho da comissão tenha sucesso: ser pública, oficialmente reconhecida e completa (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010; QUINALHA, 2013).

É perceptível que essa abordagem tem muitos problemas, especialmente por dar destaque a uma das características mais criticadas de uma comissão da verdade que é a de não poder iniciar processos jurídicos (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Além disso, colocar como critério de sucesso a existência de uma verdade oficialmente reconhecida, completa e pública pressupõem a existência de uma verdade absoluta que é impossível de ser descoberta em qualquer processo da vida humano (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). No entanto, de fato, as comissões da verdade têm obtido certo sucesso em promover os direitos humanos, o que pode ser entendido como um benefício às vítimas e à sociedade.

#### *4.4. Abordagem holística*

A abordagem holística surge como crítica a todas as abordagens anteriores já que cada uma privilegia apenas um instrumento da justiça da transição. Dessa forma, ela considera que os riscos e vantagens de cada um dos instrumentos devem ser melhor avaliados, o que levaria a conclusão de que se aplicados individualmente, eles não obteriam o sucesso que tem como objetivo (QUINALHA, 2013).

Os processos então ficariam incompletos e trariam mais problemas que benefícios (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Dessa forma, sugere-se que sejam adotados os vários instrumentos existentes para garantir um processo amplo e que alcance todos os objetivos da justiça de transição, ou seja, o estabelecimento da democracia, do Estado de Direito, a

reparação às vítimas, a promoção dos direitos humanos, a escrita de uma nova história oficial e o reconhecimento pelo Estado dos crimes cometidos no governo anterior, além do fim da cultura de impunidade, levando os perpetradores a julgamento (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010; QUINALHA, 2013).

O grande questionamento feito a essa abordagem é o tempo em que as medidas devem ser estabelecidas e em que ordem devem acontecer (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). Entretanto, não há consenso nesse caso e a abordagem limita-se a recomendar todos os instrumentos já que é o que geralmente ocorre na realidade.

## 5. Estudos de Caso

Neste trabalho de pesquisa, espera-se encontrar a relação entre as abordagens da justiça de transição escolhidas pelos tomadores de decisão e o desenvolvimento da democracia, considerando alguns índices de apoio ao regime e qualidade do mesmo.

Para tornar possível a comparação, foram selecionados cinco casos, tomando como critério a região em que se encontram, o Cone Sul. Tal região, formada por Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai possuem diversas semelhanças quanto a seus regimes autoritários, já que todos se basearam na Doutrina de Segurança Nacional (COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS [CEMDP], 2007). Além disso, os cinco países estabeleceram a Operação Condor, que possibilitou a integração das Forças Armadas para o combate à subversão (CEMDP, 2007).

Para compor a análise, além das definições das abordagens e a identificação dos instrumentos utilizados a partir da análise do contexto histórico, serão considerados também o tipo de transição e o nível das prerrogativas dos militares de modo a determinar o quanto susceptível cada país estava à adoção dos instrumentos da justiça de transição cada país estava (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010; STEPAN, 1988).

Serão utilizados também alguns índices produzidos pela Freedom House e pelo Latinobarômetro. A Freedom House é um *think tank* norte-americano que mede a qualidade da democracia no mundo a partir da análise do nível das liberdades civis e dos direitos políticos em cada país aferidos através de avaliações feitas por colaboradores (FREEDOM HOUSE, 2014).

O índice é feito desde 1972 e classifica os países em livres, parcialmente livres e não-livres. Países cujos índices estão entre 1.0 e 2.5 são considerados livres; 3.0 a 5.0, parcialmente livres e entre 5.5 e 7.0, não-livres (THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE [QoG], [2014]).

Já o Latinobarômetro é uma pesquisa que busca medir também através de questionário o desenvolvimento da democracia, da economia e das sociedades na América Latina. Tal pesquisa é realizada pela Corporación Latinobarômetro, organização não-governamental sediada no Chile, desde 1996 (LATINOBARÓMETRO, [2014]). Ao longo dos anos, foram

acrescentadas novas perguntas ao questionário, das quais foram selecionadas três para as análises requeridas neste trabalho.

A primeira refere-se ao apoio à democracia. É requerido aos entrevistados que eles apontassem com que frase mais se identificavam: 1) A democracia é preferível a qualquer tipo de governo; 2) Em algumas circunstâncias, um governo autoritário é aceitável e 3) Me considero indiferente aos regimes democráticos (LATINOBARÓMETRO, [2014]). Ao analisar os dados, espera-se perceber o quanto a população aderiu à democracia ou se há preferência por regimes autoritários.

A segunda se refere ao apoio a regimes autoritários em que os entrevistados deveriam responder à seguinte pergunta “Você apoiaria a substituição de um governo democrático por um governo autoritário se a situação fosse desfavorável ao país ou não apoiaria em qualquer hipótese um governo militar?” (LATINOBARÓMETRO, [2014]). Ao analisar os dados coletados, espera-se perceber o quanto a democracia está enraizada na sociedade ou se ainda há a concepção de que as Forças Armadas devem controlar os processos políticos, impondo a ordem mesmo ignorando o processo democrático.

Outro dado importante refere-se à credibilidade das Forças Armadas em cada um dos países. Nesta parte do questionário, é requerido ao entrevistado que demonstre seu nível de confiança nas Forças Armadas em ‘Muita’, ‘Alguma’, ‘Pouca’ e ‘Nenhuma’ (LATINOBARÓMETRO, [2014]). Ao analisar os dados coletados, espera-se entender se a sociedade dá credibilidade às Forças Armadas e se as relações entre civis e militares são amistosas ou não.

Por último, serão confrontados os dados relativos à qualidade da democracia coletados pela Freedom House e os dados obtidos pelo Latinobarometro sobre o desenvolvimento da democracia, em que o entrevistado deveria indicar, escolhendo um número de 0 a 10, o quão democrático seu país é. A pontuação 0 indica que o país não é democrático, semelhante à classificação não-livre da Freedom House e 10 indica que o país é uma democracia plena. Os dados são importantes por demonstrar a percepção das pessoas quanto a democracia que vai além dos critérios estabelecidos pela Freedom House.

### *5.1. Brasil*

Em 1964, um golpe militar depôs o presidente João Goulart e iniciou um regime militar que durou 21 anos (CEMDP, 2007). Em um primeiro momento, a intenção não era instalar um regime autoritário, mas recobrar a lei e a ordem em um Brasil que, consideravam os militares, estava a mercê do comunismo (MAGALHÃES, 2012).

O governo de João Goulart esteve sempre imerso em controvérsias. Goulart assumiu o governo após a renúncia de Jânio Quadros, que fazia um movimento de aproximação com países comunistas como a Rússia e a China. Jânio acreditava que seria reconduzido ao poder pelo povo, o que não aconteceu (TOLEDO, 1982 *apud* DIAS, 2011). A entrega do mandato ao vice-presidente foi alvo de controvérsias pois acreditava-se que Goulart possibilitaria uma guinada à esquerda no Brasil, que permitiria que os comunistas chegassem ao poder, devido a sua associação com os setores trabalhistas (MAGALHÃES, 2012). Em setembro de 1961, com objetivo conciliatório, foi aprovado pelo Congresso Nacional a mudança do regime presidencialista para parlamentarista, permitindo a posse de Goulart. Em 1963, no entanto, por meio de plebiscito, o presidente volta a ter plenos poderes e começa a impulsionar um movimento para aprovação das reformas de base, que incluíam a reforma agrária (FAUSTO, 2009).

Os setores conservadores viam as reformas de base como o prenúncio de uma revolução comunista no Brasil, além do fato que as reformas em si já contrariavam os interesses desses setores. Os militares, em consonância com os setores conservadores da sociedade civil, ordenaram o golpe (AARÃO REIS, 2014). É importante ressaltar que esta não era a primeira intervenção militar na política brasileira. Na verdade, os militares proclamaram a república e tinham por dever constitucional interferir na política se assim achassem necessário. No entanto, essa foi a primeira vez em que este grupo deliberadamente assumiu o poder executivo e iniciou, já em 1964 com a imposição do primeiro Ato Institucional, a montagem de um aparelho repressivo que ganharia sofisticação com o passar dos anos, incluindo os setores de inteligência, as polícias militares e políticas e contando com a colaboração da sociedade civil (SODRÉ, 2010).

A promulgação da Lei de Anistia em 1979 marca o início da transição democrática que seria “lenta, gradual e segura” (SHARE, MAINWARING, 1986). A anistia brasileira possibilitou a volta dos exilados ao Brasil, mas não impediu que os militantes presos fossem julgados pela justiça militar ou que novas violações acontecessem. Durante o período de abertura, o número de atentados a bomba planejados por agentes do governo aumentou

exponencialmente e a lei de anistia garantia a esses agentes proteção contra qualquer ação do judiciário, além de reparações às suas famílias em caso de morte em serviço (CEMDP, 2007). Para os líderes do governo autoritário, a lei de anistia de 1979 foi negociada com a oposição e garantiu que a transição começasse em um ambiente de relativa tranquilidade, o que é fortemente rebatido pelos líderes opositores já que a anistia manteve os privilégios dos agentes estatais e não impediu nenhuma agressão posterior (SHARE, MAINWARING, 1986).

Pode-se dizer que a transição democrática brasileira acaba em 1989 com a primeira eleição direta para a presidência da república, que levou Fernando Collor de Melo a ocupar o mais alto cargo do executivo nacional. A transição brasileira foi feita por transação e fortemente controlada pelos líderes da ditadura (SHARE, MAINWARING, 1986). Mesmo a nova constituição, elaborada em 1988, não retirou o poder dos militares na área de inteligência, manteve o funcionamento da justiça militar e manteve os ministérios militares (STEPAN, 1988). Além disso, o Supremo Tribunal Federal manteve o entendimento que a lei de anistia, como pacto político necessário à transição era constitucional e não poderia ser anulada (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [STF], 2010).

O Estado brasileiro não empreendeu qualquer esforço em ações de reparação ou reconhecimento dos crimes da ditadura militar até que em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, é sancionada a Lei nº 9140 em que o Estado reconhece como mortas pessoas desaparecidas no período entre 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988 em atividades políticas (CEMDP, 2007). A lei, além de reconhecer a morte de cento e trinta e cinco desaparecidos, criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), responsável por analisar pedidos para reconhecimento de outras vítimas, estabeleceu critérios para o cálculo de indenizações e incluiu pedidos de desculpas e estabelecimento de esforços para encontrar os restos mortais das vítimas, possibilitando que elas fossem enterradas e que as famílias passassem pelo processo de luto. A CEMDP é formada tanto por integrantes da sociedade civil quanto por funcionários públicos e ainda continua em funcionamento (CEMDP, 2007).

No entanto, o Estado não reconhecia ainda aqueles que haviam sofrido tortura ou outros tipos de tratamento desumano, mas que não chegaram a óbito. De modo a abarcar as vítimas, que, devido à perseguição política, não puderam exercer atividades remuneradas do período entre 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, foi criada a Comissão de Anistia em 2001 (BRASIL, 2002). Ainda em funcionamento, a Comissão de Anistia foi alvo



de muitas críticas, pois é um instrumento de compensação econômica e que não incluía os mortos em serviço no período de 1946 a 1988, ou seja, os agentes estatais (MEZAROBBA, 2003).

Além disso, a Comissão calcula as indenizações com base na situação financeira da vítima na ocasião em que teve sua liberdade cerceada por motivos políticos e não é do escopo da Comissão analisar se a pessoa precisa ou não do benefício financeiro. De modo sucinto, não importa se a vítima atualmente ocupa um lugar privilegiado no cenário político e tem situação financeira confortável, ela continuará a ter direito ao benefício (BRASIL, 2002). Devido a essas polêmicas, o valor das indenizações foi limitado a 100 mil reais se pagos em prestação única ou prestação mensal correspondente ao cargo que ele ocuparia se não fosse perseguido, desde que o valor não ultrapasse o teto dos vencimentos dos servidores públicos federais (BRASIL, 2002).

Ainda com essas duas Comissões, a justiça de transição no Brasil andava a passos curtos e grande parte das vítimas ainda não haviam sido reconhecidas por não se encaixarem nos mandatos das duas comissões e as associações de vítimas e seus familiares reconheciam as ações como paliativas, sem garantir o direito à justiça que elas buscavam (HAYNER, 2011). Dessa forma, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e a *Human Rights Watch/Americas*, representando os familiares das vítimas da Guerrilha do Araguaia entraram com petição na Comissão Interamericana de Direitos Humanos alegando que o Brasil, ao manter a legalidade da lei de anistia de 1979 e não julgar os agentes estatais envolvidos nos desaparecimentos do episódio da Guerrilha do Araguaia, estava infringindo a jurisprudência interamericana sobre leis de anistia, infringindo também a Convenção Americana de Direitos Humanos, além de outras convenções e orientações internacionais (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH], 2010). O Brasil foi chamado a prestar esclarecimentos perante a Comissão duas vezes, mas não o fez, o que levou a petição para a Corte Interamericana. Já no âmbito da Corte, o governo brasileiro afirmou que os crimes já haviam prescrito e não tinha mais competência para julgá-los, que as ações internas não haviam se esgotado e que havia um plano interno em ação para reparar as vítimas, citando as leis que criaram a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão da Anistia (CIDH, 2010).

No entanto, considerando a jurisprudência internacional, a Corte considerou que tinha sim competência para acusar o Brasil pois desaparecimentos são atos contínuos e violações de

direitos humanos não prescrevem (CIDH, 2010). A sentença obrigou o Brasil a julgar na justiça comum todos os responsáveis pelos desaparecimentos da Guerrilha do Araguaia, a tornar pública a sentença, a realizar um ato público de reconhecimento internacional pelas violações, criar um dia dos desaparecidos e um memorial, educação em direitos humanos para as forças armadas, a tipificação do delito de desaparecimento forçado na lei brasileira, criação de leis de acesso à informação e a criação de uma comissão da verdade (CIDH, 2010).

Percebe-se a partir da análise da sentença que a jurisdição interamericana preza por uma abordagem holística da justiça de transição, enquanto o governo brasileiro prezava por uma abordagem minimalista, pautada pela anistia.

Embora a sentença seja de 2010, ela foi parcialmente cumprida. Os julgamentos dos agentes públicos não foram iniciados devido à lei de anistia, a formação militar não foi modificada, mas o memorial da anistia está em construção na cidade de Belo Horizonte e foi sancionada a Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527) e a lei 12.528 de 2011 que criava a Comissão Nacional da Verdade. A Comissão foi considerada como o passo mais significativo da justiça de transição no Brasil e acendeu o debate sobre a lei de anistia, as reparações aos desaparecidos políticos e principalmente sobre as heranças da ditadura no Brasil (FREEDOM HOUSE, 2014a).

A Comissão, que começou suas atividades em maio de 2012, deveria entregar seu relatório em maio de 2014, mas teve seu funcionamento estendido até o fim de 2014 (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE [CNV], 2014). Seu escopo é a investigação de crimes cometidos no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988 com o objetivo de garantir o direito à verdade, memória e reconciliação.

O trabalho da Comissão foi dividido em grupos de trabalho sobre temas específicos como violações a direitos humanos, indígenas e ditadura, aparato de repressão, o golpe em si, o sistema de justiça entre outros e impulsionou um movimento de multiplicação de comissões da verdade no Brasil (FERRAZ, BRITTO, 2013). Vários estados, universidades e associações criaram suas próprias comissões que trabalham em sistema de cooperação com a Comissão Nacional. No entanto, o processo já acumula várias críticas (FERRAZ, BRITTO, 2013).

Para Carlos Fico, embora o número de comissões tenha se multiplicado, os trabalhos não parecem avançar. As investigações têm trazido poucas novidades e seu foco tem sido em eventos específicos como o desaparecimento do Deputado Rubens Paiva, o atentado do

Riocentro e não sobre a articulação da estrutura repressiva e os apoios que a ditadura possuía, que deveriam ser seu objeto de trabalho (FERRAZ, BRITTO, 2013). Uma dificuldade grande da Comissão é a negação dos comandos militares sobre a existência de documentos da ditadura, que teriam sido destruídos por questões de segurança interna (CNV, 2014c). São poucos também os militares que eram da ativa durante a ditadura que se disponibilizam a falar, fazendo com que a comissão carregue, basicamente, a visão dos militantes torturados, sendo chamada de parcial. No entanto, é necessário ressaltar que a versão dos militares sobre os acontecimentos da ditadura foi a versão oficial por muito tempo e que as vítimas têm agora a oportunidade de levar a sua história à versão oficial. Ainda assim, a recusa dos militares e de agentes públicos civis em falar deve prejudicar o relatório final da comissão.

Entretanto, alguns avanços interessantes aconteceram. A CNV trouxe a público a história de militares que fizeram oposição ao golpe e por isso foram igualmente presos, torturados e muitas vezes expulsos das Forças Armadas (CNV, 2014b). Outra iniciativa interessante foi a criação de auditorias internas pelos comandantes militares para investigar o uso de instalações militares como centros de repressão no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (CNV, 2014c). Protagonismo também tem sido dado a advogados que defenderam militantes, à questão de gênero e também a atos simbólicos como a devolução do mandato de João Goulart. Projetos antigos como o Brasil Nunca Mais de iniciativa de Igreja Católica ganharam versões digitais e foram iniciados outros projetos colaborativos de cartografia de lugares de memória, incluindo centros de tortura e locais de manifestações populares de modo que a sociedade recorde os acontecimentos da ditadura (BRASIL NUNCA MAIS, [2014]; CARTOGRAFIAS DA DITADURA, [2014]).

Outra frente de avanço é a do sistema judiciário. O Ministério Público aceitou denúncias contra militares que participaram do atentado do Riocentro e do sequestro e morte do deputado Rubens Paiva. Na interpretação de vários juízes e promotores, a lei de anistia não pode beneficiar agentes do Estado e eles devem ser julgados pelas violações perpetradas (CONJUR, 2014). Outro debate intenso em andamento é da constitucionalidade da lei de anistia. Embora o STF em 2010 tenha declarado que a lei era constitucional e que quem deve rediscuti-la é o Congresso Nacional, tem crescido o número de juristas que acreditam que o parecer do STF é equivocado e já existem projetos em tramitação no Congresso para anulação da lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). É importante ressaltar que a lei de anistia nunca foi alvo de amplos questionamentos da opinião pública, sendo alvo de críticas apenas

por parte de ativistas e das vítimas e seus familiares, ao contrário do que aconteceu em vários países da América Latina, especialmente Argentina e Chile.

Como o Brasil passou por uma transição por transação, era esperado que fossem conservados os privilégios dos militares, mas que ainda assim houvesse alguma pressão popular para a investigação dos militares. Essa pressão partiu apenas das vítimas e seus familiares e foi necessária uma sentença da Corte Interamericana para que o processo fosse acelerado, mesmo com a considerável distância temporal do regime militar.

A transição por transação tal como aconteceu no Brasil permitiu que os militares mantivessem diversos privilégios, o que impediu, em um primeiro momento, a adoção de instrumentos da justiça de transição. O único instrumento vigente durante a transição era a Lei de Anistia, feita pelo próprio regime. A abordagem utilizada foi, portanto, minimalista, pautada pela concepção da anistia como pacto político necessário. Em 1995, com a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) tem início a adoção de políticas de reparação pecuniária, o que não indica mudança na abordagem adotada.

Com a atuação da Comissão de Anistia e das associações da sociedade civil, especialmente as das vítimas e de ativistas de direitos humanos, há o clamor pela adoção de uma abordagem mais holística, tentando abarcar todos os elementos de justiça de transição possíveis, incluindo julgamentos. Por outro lado, a abordagem dos tomadores de decisões ainda está mais próxima da moderada, dada a prioridade para comissões e a importância dada à lei de anistia.

Quanto a qualidade da democracia, não há mudança no índice da Freedom House após a adoção da Lei de Anistia (QoG, [2014]). No relatório lançado em 1980 relativo ao ano de 1979, o Brasil é considerado país parcialmente livre e não há melhora nos indicadores de liberdades civis, como era esperado. A melhora nos indicadores só acontece em 1985, quando o primeiro presidente civil chega ao poder e o Brasil é considerado país livre pela primeira vez desde 1972. Ainda assim, o país volta a categoria de país parcialmente livre em 1993 devido à violência policial, indicada como herança do regime autoritário, enfraquecimento do judiciário, altas taxas de violência doméstica e de jornalistas mortos, além do desrespeito aos direitos dos indígenas. Apenas em 2003, o país volta a categoria de país livre devido à eleição de Luiz Inácio “Lula” da Silva (FREEDOM HOUSE, 2003).

Percebe-se que não se pode afirmar se há relação entre a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a melhora nos indicadores, ainda que o relatório de 1998 cite a ação do Presidente Fernando Henrique Cardoso na criação de uma secretaria responsável pelos Direitos Humanos e a mudança da punição por tortura para 16 anos de prisão. Desde 2006, o país é considerado livre com índice 2, o que indica que, mesmo com a criação da Comissão de Anistia e da Comissão Nacional da Verdade, o impacto da justiça de transição para a construção dos índices não foi significativo. Ainda assim, é importante ressaltar a visão de Olsen, Payne e Reiter (2010) de que o efeito dos instrumentos só poderá ser avaliado após 5 ou 10 anos de sua adoção.

Quanto aos dados do Latibarómetro, percebe-se que o apoio à democracia teve seu menor índice em 2003, quando chegou a 35%. Pela análise dos dados, não é possível estabelecer uma relação entre o apoio à democracia e o apoio a governos autoritários já que a variação não segue qualquer regra. Em torno de 19% da população brasileira acreditava que um governo autoritário é uma solução para os problemas do país pelos dados de 2011. A mais alta taxa foi registrada em 2000, quando 25% da população se declarava favorável a um regime autoritário. Ainda assim, 17% da população disse ter nenhuma confiança nas Forças Armadas no mesmo ano, sendo a segunda maior taxa registrada pelo Latinobarómetro. Percebe-se que o apoio à democracia é considerável, embora possa ser considerado abaixo do esperado após um regime autoritário, o que não implicou em forte confiança nas Forças Armadas (LATINOBARÓMETRO, [2014]).

Quanto ao desenvolvimento da democracia, em 2010, 16% dos entrevistados consideraram o Brasil como uma democracia plena, que foi a maior taxa registrada. A menor foi em 1997, de apenas 3% (LATINOBARÓMETRO, [2014]). Ao confrontar os dados com o índice da Freedom House, pode-se dizer que a percepção quanto a democracia não evoluiu com a qualidade aferida pela ONG norte-americana e que a qualidade da democracia no Brasil é muito questionada pelos entrevistados.

Novamente, não se pode perceber qualquer relação entre os dados e a adoção dos instrumentos da justiça de transição. É claro que com o passar dos anos e a melhora nos indicadores, foi possível que os instrumentos fossem colocados em ação, o que favoreceria uma visão de que, uma vez consolidada a democracia, a adoção dos instrumentos é menos conturbada e tem mais apoio governamental.

## 5.2. Argentina

A instabilidade argentina nos anos 60 e 70 levou a um golpe militar em março de 1976 que depôs Isabel Perón e iniciou um regime militar em que juntas militares se revezavam no poder (UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE [USIP], [2014]).

Assim como no Brasil, a intervenção militar na política não era novidade, no entanto, há uma mudança de caráter significativa já que os militares depõem o governo anterior e se mantêm no poder, criando uma forte estrutura repressiva, nesse caso maior que o Brasil (HAYNER, 2011).

O golpe de 1976 foi, na verdade, o segundo golpe militar na Argentina em um período de muita instabilidade política. O primeiro golpe foi dado em 1955 e resultou no exílio de Juan Domingo Perón que era presidente desde 1946. Perón ficou conhecido pela orientação populista de seu governo, centrado em sua imagem pessoal e que deu benefícios aos trabalhadores. No entanto, a oposição ao governo por parte dos militares e de outros setores da sociedade argentina também era significativa (HUSER, 2002). Para combater a oposição, Perón incentivou a formação de milícias populares e também prisões de opositores. Mesmo exilado, Perón mantinha forte influência sobre a política argentina e comandava, de certa maneira, o partido peronista (HUSER, 2002). Se seguiram dois governos do partido radical argentino, o de Arturo Frondizi (1958-1962) e Arturo Illia (1963-1966). O governo de Illia conseguiu manter boas taxas de crescimento, mas suas medidas contra a economia liberal desagradaram tanto o empresariado argentino quanto os Estados Unidos. Novo golpe militar é dado em 1966, sem oposição significativa por parte da sociedade. Neste novo contexto, há o surgimento de grupos guerrilheiros de oposição ao governo que vão atuar também na oposição à ditadura que vai se iniciar em 1976 (HUSER, 2002).

O Estado autoritário-burocrático instalado em 1966 toma várias medidas impopulares, o que aumenta a força da oposição. Quando o general Alejandro Lanusse assume o governo em 1971 prometendo uma volta a democracia já havia guerrilha urbana e rural muito bem articuladas na Argentina (HUSER, 2002). Eleições presidenciais são marcadas para 1973 e são eleitos Vicente Solano Lima como presidente e Héctor Cámpora como vice, ambos peronistas e que pouco tempo depois de assumirem o governo, renunciam e convocam nova eleição para setembro de 1973 de modo que Perón pudesse participar. Perón ganha e assume a presidência por pouco tempo pois falece em 1974, deixando sua mulher, Isabelita Perón com o cargo (HUSER, 2002).

Mesmo com Perón, as movimentações de guerrilha não cessaram e o governo foi incapaz de conter a crise que culmina no golpe militar de 1976 (HUSER, 2002). Inicia-se nesse ano o *Proceso de Reorganización Nacional*, caracterizado pela criação de um aparato repressivo com o objetivo de reestabilizar a argentina, manter a lei e a ordem e eliminar a subversão da sociedade argentina. Devido à violência empregada, o período do *Proceso* ficou conhecido como *Guerra Sucia* (HUSER, 2002). Além disso, é importante frisar a cooperação entre as ditaduras do Cone Sul, denominada Operação Condor, que permitiu a captura, tortura e execução de opositores não apenas na Argentina, mas no Brasil, Uruguai, Chile, Paraguai, Equador e Bolívia (CEMDP, 2007).

No fim dos anos 1970, crescem as críticas ao regime com as denúncias das violações dos direitos humanos. A Igreja Católica passa a criticar as medidas de exceção, a Anistia Internacional passa a denunciar as violações, assim como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O regime fragiliza-se com a derrota na Guerra das Malvinas em 1982, iniciando um processo de transição por rompimento. Em julho de 1982, Reynaldo Bignone assume a presidência e marca eleições para 1983, na qual Raúl Alfonsín foi eleito (HUSER, 2002). Não houve qualquer tentativa de negociação do regime autoritário com a oposição para possibilitar a transição, o que caracteriza a transição argentina como transição por ruptura (SHARE, MAINWARING, 1986)

Alfonsín inicia a adoção de instrumentos da justiça de transição através de uma abordagem maximalista: dá ordens para os julgamentos dos membros das três juntas militares e das organizações de guerrilha inicialmente pela justiça militar e depois pela civil, cria a *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (CONADEP) para investigar os crimes ocorridos durante a *Guerra Sucia*, anula a autoanistia que havia sido decretada em 1983, altera a estrutura de cargos e subordina as Forças Armadas a um ministério civil, dá a presidência do setor de armamentos a um civil, altera o código militar e o código penal de modo a garantir que os militares poderiam ser julgados, implantou um sistema de reparações às vítimas, entre outras ações (BROWN, 2010). No entanto, em 1984, os militares iniciam uma série de protestos, em contestação ao governo e suas ações que tiravam grande parte dos privilégios dos militares (BROWN, 2010).

Os protestos foram potencializados pelo lançamento do relatório da CONADEP, o *Nunca más*, que continha provas que possibilitavam que militares de todas as patentes pudessem ser julgados. Dessa forma, os militares começaram a pressionar o governo para que os julgamentos não acontecessem (BROWN, 2010). Por outro lado, as organizações da

sociedade civil se organizavam pressionando o governo para que acelerasse os processos, permitindo que os militares fossem julgados o mais rápido possível. Os líderes das três primeiras juntas militares foram julgados e condenados, mas Alfonsín decidiu não divulgar os nomes dos acusados de violações de direitos humanos revelados pela CONADEP, entregando a lista apenas para os juízes competentes.

Em reação, cidadãos roubaram documentos do regime. Em 1986, o presidente propõe a criação da *Ley do Punto Final* (Lei 23.492 de 29 de dezembro de 1986) fixando um prazo de sessenta dias para que todos os crimes cometidos pela ditadura, exceto o sequestro de recém-nascidos e falsificação de identidade, fossem julgados (BROWN, 2010). A expectativa era que com o recesso de fim de ano, poucos processos fossem instruídos e o restante dos militares fossem anistiados. No entanto, os juízes se mobilizaram, não entraram em recesso e conseguiram instruir grande parte dos processos, deixando-os prontos para ir ao tribunal.

Graças a essa situação, em 1987, iniciam-se os protestos dos *carapintadas*, militares insatisfeitos com o governo e com as medidas da justiça de transição. No entanto, a mobilização da sociedade civil foi também considerável, mas o presidente Alfonsín cedeu mais uma vez aos militares e sancionada a *Ley da Obediencia Debida*, que impedia o julgamento de subordinados devido à estrutura hierárquica militar (BROWN, 2010).

A instabilidade das instituições argentinas e as pressões dos militares e da sociedade civil resultam na renúncia de Alfonsín. Carlos Menem inicia seu governo preocupado em estabilizar a relação com os militares e assina uma série de indultos que impedem o julgamento dos militares tanto nas cortes cíveis quanto nas militares (HUSER, 2002). Ainda assim, em 1990, há nova ameaça de golpe militar na Argentina, reprimida por Menem com o apoio de parte das Forças Armadas. Há, então, uma pausa nos processos de justiça de transição, que foram retomados nos governos Kirchner (HUSER, 2002).

Em 2005, foram anuladas as leis do *punto final* e da *obediência debida*, possibilitando a retomada dos julgamentos. Embora os processos estejam andando de forma mais lenta que o esperado, o caso argentino é um dos mais avançados em termos de justiça de transição na América Latina (USIP, [2014]).

A abordagem utilizada inicialmente foi a maximalista, devido à prioridade dada aos julgamentos, mesmo com a adoção de uma comissão da verdade, o que foi possível devido à transição por rompimento que aconteceu na Argentina. Pouco tempo depois, a abordagem maximalista foi substituída pela minimalista com leis de anistia e indultos.



Como o golpe argentino aconteceu em 1976, é possível analisar pelos índices a piora e subsequente melhora nos indicadores do país. O relatório da Freedom House de 1977, classifica o país como não-livre, com índices muito ruins em liberdades civis e direitos políticos (QoG, [2014]). Logo em 1983, o país vai para a categoria de livre, classificação que mantém até 2002.

A partir da leitura dos relatórios, percebe-se que há grandes críticas aos indultos dados pelo presidente Menem em 1984 e à atuação do judiciário, ressalvas dadas à determinação de que agentes da ditadura fossem julgados nas Cortes do país (FREEDOM HOUSE, 1994). Em 2004, o relatório dá destaque para a atuação do presidente Nestor Kirchner na busca pelo fim da impunidade militar e policial (FREEDOM HOUSE, 2004). Uma lei interessante é a nº 25.914, sancionada em 30 de agosto de 2004, que prevê indenizações a menores de idade atingidos pela ditadura, em especial aqueles vítimas de troca de identidade (TRANSITIONAL JUSTICE DATABASE [TJDB], [2014]).

O relatório da Freedom House de 2006 dá destaque à anulação da Ley do Punto Final, porém o índice registrado em 2005 se manteve em 2006, o que pode ser interpretado como pouco ou nenhum efeito da anulação para a qualidade da democracia (FREEDOM HOUSE, 2006). Os índices se mantêm até 2014, considerando a Argentina como país livre.

Atualmente, o processo pode ser caracterizado pela abordagem holística devido à participação da sociedade civil e à implantação de projetos de memorização no país. Vários edifícios antes utilizados como locais de tortura foram transformados em memoriais e locais públicos como a Praça de Maio são reconhecidos como locais de resistência. Deve-se dar destaque às manifestações das Mães e Avós da Praça de Maio que investigam o desaparecimento de recém-nascidos que eram entregues a militares para o combate da subversão desde o berço (BROWN, 2010).

Na Argentina, através dos dados recolhidos pelo Latinobarómetro, percebe-se um amplo apoio à democracia, sempre com porcentagens acima de 60% de apoio (LATINOBARÓMETRO, [2014]). Ainda assim, a porcentagem de pessoas que acreditam no governo autoritário como solução para os problemas do país fica em torno de 20%, que é uma taxa significativa. A maior taxa de crença em um governo autoritário foi registrada em 2001, representando a opinião de 21% dos entrevistados, enquanto 58% preferiam a democracia. A taxa de confiança nas Forças Armadas na Argentina pode ser considerada baixa, sendo os entrevistados que confiam pouco ou nada nas Forças Armadas sempre maioria. Em 1998 e em 2006, a porcentagem dos entrevistados que tinha muita confiança nas Forças Armadas foi de

13%, maior taxa registrada nas pesquisas (LATINOBARÓMETRO, [2014]). Quanto ao desenvolvimento democrático, a maior taxa foi alcançada em 2010, quando 11% dos entrevistados consideraram a Argentina uma democracia plena, o que contrasta com os dados de 1997, no qual apenas 3% dos entrevistados consideravam o país totalmente democrático.

Percebe-se pela análise dos índices que grande parte dos entrevistados dá grande importância à democracia, não reconhecendo um governo autoritário como mais indicado. Além disso, a baixa credibilidade dada às Forças Armadas leva a crer que o apoio a um regime autoritário militar no país não seria significativo. Além disso, ao confrontar o desenvolvimento da democracia com os índices da Freedom House, pode-se concluir que, embora a Argentina tenha uma democracia consolidada, esse fato não é cancelado pela maioria da sociedade.

Embora o processo da justiça de transição seja considerado como avançado na Argentina, ele teve fases mais rígidas, com a punição de militares e mais simbólicas, com ênfase na reparação das vítimas e em políticas de memória. Além disso, os indicadores democráticos acompanharam as medidas transicionais em alguma medida, especialmente quando se tratou de julgamentos.

### *5.3. Uruguai*

Ao contrário do Brasil e Argentina, as Forças Armadas do Uruguai nunca haviam se mobilizado para efetivar uma mudança política e não foram elas que deram início ao que iria se transformar na ditadura uruguaia (CAETANO, RILLA, 1987).

O Uruguai possuía índices econômicos e sociais excelentes, comparáveis com os países europeus, mas em 1960 a economia entra em crise e emergem grupos de oposição ao governo, especialmente o Movimento de Libertação Nacional - Tupamaros. Os Tupamaros se identificavam com as doutrinas marxista e comunista e defendia mudanças econômicas e sociais, sendo um grupo de guerrilha urbano, formado por estudantes e profissionais liberais, fundado em 1963. A crise econômica fez com que os Tupamaros ganhassem apoio da população, mesmo que seus métodos fossem de guerrilha (CAETANO, RILLA, 1987).

De 1963 a 1968, os Tupamaros empreenderam ações para acumular recursos e armamentos, fazendo uso de assaltos a bancos, empresas privadas e empresas de armamentos. Seu objetivo era mostrar a ineficiência do Estado em atender os clamores da população

(ALTMAN, 2009). Em 1968, foi decretado estado de emergência nacional no Uruguai e os Tupamaros empreenderam o primeiro sequestro político, no qual foi sequestrado o presidente da companhia telefônica estatal, Ulises Pereyra. Os sequestros políticos também eram usados para mostrar a ineficiência do governo, principalmente porque os sequestrados eram figuras políticas acusadas de corrupção que o Estado dizia não conseguir prender (ALTMAN, 2009). No entanto, a reação da população não era tão favorável aos Tupamaros, especialmente porque as ações causavam grande tumulto, especialmente na capital Montevideú.

Embora o efetivo militar do Uruguai fosse muito pequeno, em 1968 foi criada a Guarda Metropolitana, treinada para controlar insurgências que posteriormente atuou no âmbito da Operação Condor em reação às ações dos Tupamaros (ALTMAN, 2009). Nas eleições de 1971, os Tupamaros apoiaram verbalmente a Frente Ampla, aliança de partidos de esquerda e centro-esquerda, o que a fragilizou. O colorado Juan María Bordaberry foi eleito e iniciou o processo de endurecimento do regime uruguaio já em 1973, fechando o Senado e Câmara, suspendendo liberdades civis e dando mais poderes às Forças Armadas e polícias, além de iniciar a repressão aos Tupamaros e outros grupos de oposição.

Bordaberry acreditava que as Forças Armadas Uruguaias deveriam assumir o papel que possuíam em outros países da América Latina: o de mantenedores da lei e da ordem (CAETANO, RILLA, 1987). E que ele, como presidente, tinha o dever de iniciar esse processo, que poderia levar o Uruguai à prosperidade econômica que os regimes ditatoriais do Brasil e da Argentina experimentavam naquele momento.

Em 1976, os militares retiraram Bordaberry do poder e assumem o governo de fato, intensificando a repressão. Devido à oposição dos Estados Unidos ao regime, que havia suspenso a ajuda militar ao governo, os militares criam em 1977 a Comissão Política, responsável por um plebiscito para aprovar nova constituição para o país em 1980 (CAETANO, RILLA, 1987). Os militares esperavam que a população votasse a favor de uma constituição escrita por eles, o que daria legitimidade ao regime. A constituição, no entanto, foi rejeitada por 57,2% da população.

Nesse cenário, os militares se sentiram acuados e decidiram iniciar um processo de transição, convocando os dirigentes dos partidos Nacionalista, Colorados e União Radical Cristã para negociar os termos do retorno à democracia em 1981 (CAETANO, RILLA, 1987). A oposição de esquerda que era considerada ‘legal’ não compareceu por se negar a negociar

com o governo autoritário. Para os militares, era importante negociar os termos da reabilitação dos partidos políticos, tornando-os legais para o retorno à democracia, exceto os partidos de esquerda, que não deveriam ter lugar no processo (CAETANO, RILLA, 1987). Isto demonstra a necessidade dos militares em manter o controle do processo de redemocratização, tentando evitar retaliações, que eles chamavam de revisionismo, e também a necessidade de se aliar aos partidos, dando legitimidade ao processo (CAETANO, RILLA, 1987). Eles defendiam a necessidade de dar prioridade à segurança nacional, tentando manter a tutela das Forças Armadas no governo civil, em uma espécie de cooperação para o desenvolvimento do país.

No ano seguinte, devido à prisão do líder do partido nacionalista, somente o partido Colorado, que aceitava os termos que os militares impunham em sua totalidade, participou das negociações (CAETANO, RILLA, 1987). O ano de 1982 foi marcado também por uma série de levantes sociais e aumento da oposição ao regime pela sociedade civil, intensificados em 1983, inclusive de setores antes ligados ao regime, como os industriais e depois os setores agropecuários (CAETANO, RILLA, 1987). Isto significou uma grande perda para o regime já que o apoio na frente econômica era essencial. Outros setores, especialmente trabalhistas, também engrossavam as fileiras da oposição, assim como os universitários.

Em 1983, realizou-se o diálogo político-militar no Parque Hotel cujo objetivo era a negociação dos princípios da nova constituição (CAETANO, RILLA, 1987). Os militares propuseram a constituição derrubada no plebiscito de 1980 com pequenas modificações que não retiravam o caráter autoritário e severo da proposta, o que não agradou a nenhuma das outras partes negociantes (CAETANO, RILLA, 1987). Os partidos Nacionalista e Colorado fizeram uma declaração conjunta de repúdio à proposta, como reflexo da insatisfação da população e da oposição com o processo.

As negociações foram suspensas e retomadas apenas em 1984, desta vez com a presença da Frente Ampla, que continuava a atuar na ilegalidade. Os nacionalistas, no entanto, se recusaram a participar das negociações novamente já que seu líder, Wilson Ferreira, continuava preso (CAETANO, RILLA, 1987). Os militares, dessa vez, apresentaram uma proposta mais flexível, revogando os atos institucionais, agilizando a libertação de presos políticos e legalizando parcialmente as atividades da Frente Ampla. Além disso, algumas liberdades civis foram reconquistadas, como a liberdade de imprensa e de expressão, o que caracterizou certa liberalização do regime.

Em agosto de 1984, os partidos Colorados, União Cívica, Frente Ampla e Laborista assinaram com as Forças Armadas, o Pacto Naval, publicado na forma do Ato Institucional número 19 (CAETANO, RILLA, 1987). O Pacto continha uma série de indicações transitórias que possibilitaram as eleições de novembro de 1984, nas quais foi eleito para presidente o colorado Julio María Sanguinetti. Entre as proposições do pacto, estava a transformação da Assembleia Nacional em Assembleia Constituinte, colocando em vigor novamente a Constituição de 1967 até o encerramento dos trabalhos da Constituinte (CAETANO, RILLA, 1987).

Já em 1985, inicia-se a adoção de instrumentos da justiça de transição com a instalação da Comissão Investigadora Parlamentar sobre a Situação de Pessoas Desaparecidas e Ações que as Motivaram e também a Comissão de Investigação sobre o sequestro e assassinato dos Deputados Federais Zelmar Michelini e Hector Gutierrez Ruiz (HAYNER, 2011). A segunda comissão tinha mandato mais específico, relacionada ao sequestro e assassinato de dois parlamentares, já a primeira tinha mandado mais amplos, mas ainda assim restrito. É importante ressaltar que para o presidente uruguaio Sanguinetti as Comissões não eram uma forma de tentar assegurar o posicionamento do governo em favor dos direitos humanos, mas um experimento político.

O primeiro problema da Comissão Investigadora era que seu mandato se restringia aos desaparecimentos, prática muito pouco comum no Uruguai e excluía os crimes de tortura, que eram mais frequentes (HAYNER, 2011). O relatório final não foi considerado como esclarecedor o suficiente para instruir processos legais e nem foi amplamente divulgado, o que significa que a Comissão Investigadora não alcançou seus objetivos (HAYNER, 2011). Um dos pontos mais interessantes do relatório final eram os depoimentos sobre a cooperação das ditaduras do Cone Sul no combate à subversão, o que foi retirado do relatório de última hora (HAYNER, 2011).

Ainda assim, havia o temor por parte das Forças Armadas de que o número de processos legais contra eles aumentasse, já que 56 já estavam em curso em 1985, pressionando o governo a aprovar uma lei de anistia (CAETANO, RILLA, 1987). Em 1986, foi aprovada a *Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado* que garantiu a imunidade dos militares em processos sobre violações de direitos humanos cometidas durante o período autoritário, mas dava ao poder executivo o dever de investigar os desaparecimentos forçados e sequestros que aconteceram durante o regime autoritário.

Em 1989, foi feito um referendo sobre a manutenção da *Ley de Caducidad* e 55% da população foi favorável à sua manutenção, o que não impediu a mobilização de associações de direitos humanos e de vítimas e seus familiares que pressionavam por verdade e justiça. Outro plebiscito em 2010 teve o mesmo resultado (OPERA MUNDI, 2011). Destaca-se o lançamento do relatório *Uruguay: Nunca Más* pela organização não-governamental *Servicio Paz e Justicia* (SERPAJ) que contou com pouquíssimo apoio político, mas apresentou de forma mais clara os acontecimentos e a repressão no regime autoritário (SERPAJ, 1989). Em 2000, o governo uruguaio cria a Comissão da Paz (USIP, [2014a]).

Ainda com mandato restrito aos desaparecidos forçados, a Comissão representou certo avanço da justiça de transição no Uruguai, sendo reconhecidos os mortos e iniciadas políticas de reparações (USIP, [2014a]). Tais políticas foram muito criticadas, especialmente pelos familiares das vítimas que acreditavam que as indenizações só estavam sendo pagas para evitar que processos judiciais acontecessem.

Em 2004, com a eleição de Tabaré Vázquez da Frente Ampla para a presidência da república, cria-se um novo espaço para discussão sobre os crimes do regime autoritário. Políticas de memória também são colocadas em prática, resultando na construção do Museu da Memória e na sanção da Lei sobre o Sistema Nacional de Arquivos e da Lei de Reparação para vítimas do Estado (RICO, 2003).

A *Ley de Caducidad* foi reinterpretada, o que possibilitou o julgamento de líderes militares entre 2006 e 2007 através da Lei de Intepretação, sancionada em 2011 após a derrota no plebiscito pela anulação da *Ley de Caducidad* (FARINELLI, 2013). Em 2006, o ex-presidente Juan María Bordaberry e seu ministro das relações exteriores tiveram suas prisões decretadas por ligações a quatro mortes ocorridas durante o período ditatorial. Devido a problemas de saúde, a pena foi convertida para prisão domiciliar que Bordaberry cumpriu a partir de 2007 na casa de um de seus filhos (OSORIO, 2010).

Em 2009, a Suprema Corte Uruguaia decidiu pela inconstitucionalidade da *Ley de Caducidad* em uma sentença sobre a morte de uma professora em um quartel. No entanto, tal inconstitucionalidade só valia para o caso em questão (OSORIO, 2010).

Em 2010, Bordaberry foi julgado e condenado por crimes contra a constituição, pela morte de dois líderes parlamentares da oposição, Zelmar Michelini and Hector Gutiérrez Ruiz, na Argentina em 1976 e nove desaparecimentos forçados. Bordaberry foi o primeiro

líder latino-americano efetivamente preso por instigar um golpe de Estado, o que marcou um avanço significativo da justiça de transição no Uruguai (OSORIO, 2010). Ainda em prisão domiciliar, o ex-ditador morreu em 2011.

Percebe-se que os esforços da justiça de transição no Uruguai iniciam-se por uma abordagem moderada, com a instalação de comissões da verdade. Depois, há a adoção de abordagem minimalista, privilegiando a anistia. Com a Comissão da Paz, há um retorno para a abordagem moderada. A partir de 2006, com a ascensão da Frente Ampla ao poder, são adotadas políticas de memória e reparação, além do início dos julgamentos, o que aponta para uma abordagem holística.

Quanto aos índices, a Freedom House classifica o Uruguai como parcialmente livre no período entre 1973 e 1976, que é o início do governo de Bordaberry (QoG, [2014]). Com a entrada dos militares em 1976, o país passa a ser não-livre até 1985, ano do início da transição. Não há piora ou melhora nos índices até 2014, o que indica que não houve qualquer crise do regime democrático durante esse período.

Em 2001, o índice dado ao Uruguai para liberdades civis vai de 2 para 1, o que significa melhora, devido ao compromisso assumido pelo presidente Jorge Battle de investigar os crimes da ditadura uruguaia através da Comissão da Paz (FREEDOM HOUSE, 2001). Embora os índices não mudem até 2014, todos os relatórios fazem menção aos julgamentos dos militares que ocorrem no Uruguai, apontando que há certa importância das ações da justiça de transição na análise da qualidade da democracia.

Quanto ao apoio à democracia dado pelas pesquisas do Latinobarómetro, a menor taxa foi de 75% registrada em 2010 e 2011, enquanto a porcentagem dos entrevistados que acreditavam em um governo autoritário para resolver os problemas do país foram de 15% e 11% respectivamente (LATINOBARÓMETRO, [2014]). Nos outros anos, a porcentagem não ultrapassou os 10%, o que pode ser interpretado como forte apoio à democracia. Quanto ao desenvolvimento da democracia, em 2009, 30% dos entrevistados considerou o Uruguai como uma democracia plena. Quanto à confiança nas Forças Armadas, as porcentagens mais expressivas são dos que tem nenhuma confiança nas Forças Armadas (LATINOBARÓMETRO, [2014]).

A partir da análise dos dados, pode-se ver que há um forte apoio à democracia no Uruguai, enquanto a confiança nas Forças Armadas é pouca ou nenhuma. O destaque dado

pela Freedom House às ações transicionais é interessante, mas só acontece porque o instrumento utilizado é o julgamento, mesmo com a menção à Comissão da Paz.

### 5.5. *Chile*

Em 11 de setembro de 1973, um golpe de Estado derrubou o governo de Salvador Allende e instalou a ditadura militar chilena que perdurou até 1988. As Forças Armadas atacaram e bombardearam o Palácio de La Moneda, sede do governo, onde Allende morreu e instalaram o governo autoritário (RECTOR, 2005).

No entanto, as tensões políticas no Chile iniciam-se ainda em 1964 com o governo de Eduardo Frei, do Partido Democrata Cristão. O PDC possuía compromisso com a justiça social e queria iniciar a adoção de uma legislação social que asseguraria direitos básicos a toda população, fortalecendo as instituições democráticas e os direitos humanos. Além disso, o partido queria implementar as recomendações da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL em relação ao desenvolvimento econômico (RECTOR, 2005). O PDC tinha o objetivo de mostrar que os católicos podiam ser progressistas, mas rejeitavam qualquer ligação com partidos marxistas em sua origem. No entanto, devido ao pouco apoio que possuíam no Congresso Nacional, eles não conseguiram colocar em pauta as mudanças que gostariam. Em 1965, com as eleições parlamentares, o PDC ganha maioria e começa a fazer mudanças na economia e na educação que causaram fortes debates nos dois extremos do espectro político, inclusive nos militares que começam a desobedecer as ordens do governo (RECTOR, 2005).

Em 1969, uma parte dos militares faz um protesto contra o governo, o que é visto como uma ameaça à democracia (RECTOR, 2005). Prometendo um aumento na porcentagem do orçamento destinado às Forças Armadas, Frei consegue manter a democracia chilena, ainda que as elites se vissem ameaçadas pelas reformas do governo e considerassem um golpe militar como uma forma de assegurar seus interesses. No mesmo ano, as eleições parlamentares indicaram que se o PDC quisesse ganhar a eleição presidencial de 1970, deveria encontrar um aliado (RECTOR, 2005).

Três candidatos disputaram as eleições de 1970: Salvador Allende, candidato da Unidad Popular, Radomiro Tomic pelo PDC e Jorge Alessandri pelo Partido Nacional. As propostas de Allende e Tomic eram semelhantes, embora a Unidad Popular fosse mais radical, especialmente no que se referia à estatização da economia. Já Alessandri, candidato favorito



durante a campanha, propunha a eliminação dos movimentos populares e a restauração da ordem (BETHELL, 1993).

Allende saiu vitorioso, mas como não conseguiu a maioria dos votos teve sua posse condicionada à decisão do Congresso, que declararia o vitorioso. O PDC, que tinha maioria no Congresso, decidiu não impor obstáculos para a posse de Allende, desde que ele apoiasse reformas que para despolitizar as Forças Armadas e proteger a mídia da apropriação do Estado (BETHELL, 1993; RECTOR, 2005). A direita, por outro lado, buscou caminhos para impedir a posse de Allende, contando inclusive com a ajuda do chefe do Departamento de Estado norte-americano Henry Kissinger e de empresários que atuavam no Chile. Eles colocaram em ação um plano chamado Track II para sequestrar o comandante-em-chefe das Forças Armadas chilenas, René Schneider. Na ausência de Schneider, setores conservadores das Forças Armadas deflagrariam um golpe (RECTOR, 2005).

Porém, a tentativa de sequestro resultou na morte de Schneider, o que causou grande comoção no Congresso, que ratificou o resultado das eleições, permitindo a posse de Allende, primeiro presidente de orientação marxista do Chile (RECTOR, 2005).

As reformas de Salvador Allende incluíam a nacionalização das maiores minas de cobre do Chile, assim como de outros ramos da indústria, a extinção de uma das câmaras do Congresso e a diminuição das desigualdades sociais em um caminho para a instalação do socialismo, o que desagradou sobremaneira a direita, representada pelo grupo político Pátria e Liberdade (RECTOR, 2005). Em 1972, sem apoio financeiro internacional para financiar as reformas que queria colocar em prática e com o governo ameaçado por rumores de golpe, Allende chama os militares para fazer parte de seu gabinete, o que melhora o clima político. Após as eleições municipais de 1972, no entanto, os militares são retirados dos cargos ministeriais que ocupavam e tem início uma onda de greves com custo elevado para o governo (RECTOR, 2005). Os militares empreendem ataques a edifícios governamentais, piorando ainda mais o clima político e a crise econômica gerada com as greves e as modificações no cenário internacional deixam clara a discordância interna da Unidad Popular quanto à economia.

Em Setembro, acontece o golpe, com a morte de Allende e a prisão de vários apoiadores do governo. Augusto Pinochet, que era Ministro da Defesa de Allende, assume a presidência e inicia a repressão contra a oposição, começando pelos apoiadores do governo e

pelos militares legalistas (BETHELL, 1993). A Junta Militar privatizou a economia, empreendendo o primeiro grande experimento neoliberal do mundo, demitiu professores de orientação marxista, privatizou escolas e universidades, privatizou a previdência social e também o sistema de saúde. Pinochet também outorgou uma nova constituição em 1980, que negava a possibilidade de eleições até 1988, quando haveria um plebiscito que determinaria se Pinochet governaria por mais oito anos ou não.

Com a oposição controlada pelo terror de Estado, o governo não teve qualquer dúvida de que iria ser ratificado pelos eleitores. Porém, em 1982, inicia-se uma crise econômica que começa a enfraquecer o regime e dá início a protestos no dia 11 de cada mês que ganham a simpatia da população. Em julho, o protesto impulsionou a mudança de gabinete de Pinochet, mas em agosto ele reage dando ordens para que os militares abrissem fogo contra os manifestantes. As mortes de agosto enfraqueceram os protestos e deram tempo para que o governo pudesse reorganizar a economia (RECTOR, 2005). Em 1985, com o fim da crise econômica, a crença de que o regime autoritário assegurava a propriedade privada estava muito fragilizada, o que diminuía seus apoios. Além disso, as mudanças na política externa norte-americana possibilitaram o apoio o financiamento de organizações democráticas no Chile (THE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS [NDI], 1988). Em 1985, a Igreja Católica reuniu todos os grupos de orientação não marxista e assinaram um manifesto por uma transição democrática, obtendo do governo a resposta de que não deveriam interferir na política (RECTOR, 2005). Em 1986, um grupo armado de esquerda, a Frente Patriótica Manuel Rodríguez tentou assassinar Pinochet, o que diminuiu as chances de início de negociações para a transição. Em 1987, em visita pelo Chile, o Papa João Paulo II clamou por negociações, mas não obteve resposta do governo. Em 1988, teve início a mobilização do governo para defender o regime mantê-lo por mais 8 anos (NDI, 1988). A oposição igualmente se mobilizou formando a *Concertación* e o resultado nas urnas foi contra a manutenção do regime, o que obrigava o governo a organizar eleições livres para a presidência (RECTOR, 2005).

Ainda que o plebiscito tenha declarado que o regime não tinha mais respaldo, para que a transição de fato ocorresse, foi necessária uma série de negociações entre o governo e a *Concertación*, mantendo vários privilégios para os militares, incluindo a manutenção de Pinochet no comando das Forças Armadas até 1988 e a não subordinação das Forças Armadas

ao presidente. Ainda assim, em 1990, assume Patricio Aylwinon, primeiro presidente civil do novo período democrático do Chile (NDI, 1988).

Aylwinon, embora governando através da constituição autoritária de 1980, instala a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação, também conhecida como Comissão Rettig (HAYNER, 2011). A opção pela abordagem moderada levou em consideração as restrições da Lei de Anistia (Decreto-lei 2191) de 1978, que dava imunidade àqueles que tivessem cometido atos ilícitos – homicídio, tortura, danos físicos, sequestro e danos à propriedade privada - de 1973 a 1978, período mais violento da ditadura (RECTOR, 2005). Tal decreto afirmava que suas indicações tinham por intenção fortalecer os laços que uniam o Chile como nação de modo a não permitir que o ódio contra ações do passado impedisse um novo começo no país, marcado pela harmonia. Pelos ilícitos abarcados pela anistia, percebe-se que sua intenção era de fato tornar imunes os agentes do Estado que participavam da repressão (CHILE, 1978).

A Comissão Rettig tinha em seu mandato a investigação de desaparecimentos forçados, execuções, tortura que tivesse resultado em morte, sequestros e atentados à vida de pessoas motivados por questões políticas cometidos por agentes estatais, excluindo assim os casos de tortura que não tivessem resultado em morte (HAYNER, 2011). Dessa forma, aqueles que tivessem sido torturados, mas sobrevivido não foram listados como vítimas do regime, o que impediu que eles recebessem as devidas reparações. É importante ressaltar que dos oito comissionários, quatro eram partidários de Pinochet e quatro integraram a oposição durante o regime.

O relatório final da Comissão teve forte impacto porque conseguiu demonstrar, a partir da análise dos acontecimentos históricos em conjunto com os depoimentos de sobreviventes que a alegação do governo de que o país estava em guerra interna era irreal (CAPANEMA, 2007; HAYNER, 2011). O lançamento do relatório ocorreu em rede nacional e o presidente Aylwinon pediu perdão às vítimas e reforçou a necessidade de reconciliação para o país. Ele pediu também que as Forças Armadas reconhecessem seus crimes. Em resposta, Pinochet expressou seu desacordo com o relatório e reafirmou que o golpe de 1973 garantiu a liberdade e a soberania do Chile (CAPANEMA, 2007).

A reação da oposição quanto ao relatório foi menos contida que a de Pinochet, incluindo atentados a figuras políticas proeminentes da direita, incluindo o assassinato do

senador Jaime Guzmán. Esses fatos acabaram por minimizar as possibilidades de discussão pública sobre o relatório, o que representou retrocesso na justiça de transição no país (CAPANEMA, 2007).

Ainda assim, foram seguidas as recomendações do relatório e iniciadas políticas de reparação às vítimas. Embora os avanços fossem significativos, os militares ainda podiam interferir sobremaneira na política, cenário alterado pela prisão de Pinochet em 1998 (CAPANEMA, 2007).

O ex-ditador foi surpreendido por uma ordem de prisão internacional emitida pelo juiz espanhol Baltasar Garzón quando viajava para Londres. Baseado no princípio da jurisdição universal quando se tratava de graves violações direitos humanos, o juiz pedia a extradição de Pinochet para a Espanha onde seria julgado pelas violações cometidas no seu governo (CAPANEMA, 2007). O pedido de extradição foi feito também pelos governos francês e suíço. O Chile pediu a libertação de Pinochet e seu retorno ao Chile já que ele detinha imunidade diplomática.

Advogados de Pinochet pediam o habeas-corpus para Pinochet na justiça britânica. Embora o ex-ditador tenha de fato retornado ao Chile sem ter enfrentado os julgamentos na Espanha, a repercussão internacional de sua prisão acabou por prejudicar sua imagem e mudou a forma como os chilenos estavam lidando com os crimes do regime anterior, possibilitando uma nova interpretação da Lei de Anistia e deu abertura para mudanças na constituição, de modo a torna-la mais democrática e retirar a tutela que os militares exerciam sobre o governo civil (CAPANEMA, 2007).

A partir daquele momento, a Suprema Corte chilena determinou que a aplicação da lei de anistia só poderia ser determinada após a emissão da sentença de um julgamento, ficando condicionada ao juiz que estava à frente do caso (CAPANEMA, 2007). Isso possibilitou tanto sentenças históricas como a condenação de cinco ex-integrantes da Diretoria de Inteligência Nacional – DINA, incluindo seu ex-chefe, Manuel Contreras Sepúlveda como a anulação da sentença no caso que investigava a Caravana da Morte, que aconteceu em 1973 (CAPANEMA, 2007).

Em 2006, deputados da bancada governista apresentaram um projeto de lei para tornar o Decreto Lei 2191, a Lei de Anistia, sem efeito (CAPANEMA, 2007). Em 2009, porém, a anulação foi rejeitada pela maioria dos parlamentares. A Anistia Internacional tem reforçado a

necessidade de anulação da Lei e avanços podem acontecer no segundo mandato de Michelle Bachelet (ANISTIA, INTERNACIONAL, 2014).

Em 1999, um projeto ambicioso foi colocado em prática: a Mesa de Diálogo com o objetivo de esclarecer a localização dos restos mortais dos presos desaparecidos durante a ditadura. A ideia consistia em colocar na mesma mesa de negociação militares e também grupos de direitos humanos. O documento resultante das reuniões da Mesa, que se estenderam até junho de 2000, pode ser interpretado como o reconhecimento histórico das Forças Armadas dos crimes cometidos durante o período ditatorial, mas também continha uma série de exigências para o governo de modo que as Forças Armadas pudessem fornecer as informações sobre os restos mortais das vítimas e ainda assim manterem a imunidade (CAPANEMA, 2007). O governo cumpriu sua parte, garantindo o segredo da identidade daqueles que fornecessem informações. Em 2001, os alto-comandantes das Forças Armadas entregaram as informações referentes a duzentos casos de desaparecidos em um universo de pelo menos mil desaparecidos reconhecidos pelo Estado. Ainda assim, o governo, baseando-se nas informações dadas pelas Forças Armadas realizaram buscas, mas nada encontraram. Isso mostrou que as informações dadas não eram confiáveis e que provavelmente os familiares não teria acesso aos restos mortais dos desaparecidos. A justiça chilena fez reiterados pedidos sobre a localização dos restos mortais, mas ainda não obteve resposta das Forças Armadas (CAPANEMA, 2007).

Além disso, a partir de 2001, foram aprovadas várias leis com o intuito de fortalecer as políticas de reparação e memória, incluindo a construção de um monumento em homenagem ao ex-presidente Salvador Allende.

Em 2003, o presidente Ricardo Lagos instalou através de Decreto Presidencial a Comissão Nacional sobre Prisão Política e Tortura, também conhecida como Comissão Valech, que tinha por objetivo investigar os casos de pessoas que foram presas e torturadas, mas que sobreviveram (HAYNER, 2011). A Comissão recebeu cerca de 35 mil testemunhos por escrito, inclusive através das representações diplomáticas do Chile em outros países. Foram reconhecidas 28.549 vítimas, 1244 tinha menos de 18 anos quando foram torturadas e 176 menos de 13 anos. O relatório Valech indicou que grande parte das vítimas havia sido torturada nos meses que seguiram o golpe militar e que ela se tornou uma política de Estado durante todo o regime autoritário e que a tortura acontecia tanto em prisões quanto em escolas e hospitais. Embora a comissão por si só não tivesse poderes para iniciar processos legais,

muitas vítimas refizeram seus testemunhos em Cortes, dando início a uma série de novos processos (HAYNER, 2011). Dias antes do lançamento do relatório, o comandante do exército reconheceu a responsabilidade da instituição frente aos atos do passado e os classificou como ‘moralmente inaceitáveis e passíveis de punição’.

Com o relatório, foi possível o início de políticas de reparação às vítimas reconhecidas pelo relatório Valech. Como desdobramentos da Comissão, foram criados o Instituto de Direitos Humanos e o Museu da Memória e Direitos Humanos em Santiago (HAYNER, 2011).

Percebe-se que no Chile, a anistia aprovada ainda no governo militar impediu que medidas mais assertivas fossem colocadas em prática e que aqueles que fizeram parte do governo autoritário conseguiram manter vários privilégios. Logo após a transição, a abordagem adotada para a instalação de instrumentos da justiça de transição foi a moderada, com a instalação de uma comissão da verdade. O avanço da democracia e principalmente a prisão de Pinochet no Reino Unido foram essenciais para que novos avanços acontecessem, sempre dando prioridade à negociação que o confronto.

Com a moral abalada, os militares perderam espaço e julgamentos puderam ser iniciados. No entanto, isso não significou a adoção de uma abordagem maximalista, já que a lei de anistia não foi revogada e que a sua interpretação dependia do juiz. Como vários instrumentos e políticas de reparação e memória foram colocados também em prática, parece mais razoável apontar para uma abordagem holística no caso chileno.

O índice da Freedom House referente ao ano de 1972, ano do golpe, classifica o Chile como país não-livre, índice que se mantém até 1979, quando o país passa a ser parcialmente livre (QoG, [2014]). A classificação livre só vem em 1990 e se mantém até 2014. Em 2003, as liberdades civis recebem nota 1, devido à prisão de líderes do regime de Pinochet. Em 2004, os direitos políticos recebem nota 1 devido ao controle exercido pelos civis sobre os militares por colocar em varas civis processos relacionados a direitos humanos que estavam antes em cortes militares (FREEDOM HOUSE, 2004).

O mais baixo nível de apoio à democracia foi registrado em 2001, quando a porcentagem foi de 45% (LATINOBARÓMETRO, [2014]). A maior taxa foi registrada em 2010, quando 63% dos entrevistados afirmaram preferir a democracia a qualquer outro regime. Em 2007, 21% dos entrevistados afirmaram que um governo autoritário poderia

solucionar os problemas do país. Percebe-se que há uma variação que não pode ser justificada a partir da análise da adoção dos instrumentos da justiça de transição.

Quanto ao desenvolvimento da democracia, apenas em 2009 há o maior registro. Nesse ano, 17% dos entrevistados consideraram o Chile como uma democracia plena, status que o país já gozava na Freedom House desde 2004. Novamente, não é possível estabelecer relações entre os dados e a adoção de instrumentos da justiça de transição.

#### *5.4. Paraguai*

O sistema político partidário paraguaio foi forjado após o fim da Guerra do Paraguai (1865-1870), contando com dois principais partidos: Liberal e Colorado. O partido Liberal contava com apoio financeiro anglo-argentino, enquanto o partido Colorado tentava assegurar os interesses brasileiros no Paraguai. Em 1947, explode uma guerra civil, da qual o partido Colorado sai vitorioso. No entanto, as disputas de poder dentro do partido são intensas e não há consenso sobre que facção do partido deveria assumir o governo (NICKSON, 1988).

Em 1950, Federico Chaves, que era líder do partido Colorado assume o governo, mesmo com a discordância de algumas milícias dentro do partido. Chaves inicia uma política pautada pelo nacionalismo e contrária aos interesses do Fundo Monetário Internacional no país (NICKSON, 1988). Em 1951, Alfredo Stroessner, militar de carreira brilhante, assume o cargo de Comandante-em-chefe das Forças Armadas. Stroessner, vai para os Estados Unidos em 1953 a convite das Forças Armadas daquele país. Ainda no mesmo ano, Stroessner se reuniu com representantes do Comando Estratégico do Caribe que garantiram apoio em caso de investidura contra o governo de Chaves, no que o Brasil também ofereceu apoio (PADRÓS, 2008). Em 1954, Stroessner dá o golpe de Estado, instalando um governo autoritário que perduraria por 34 anos e que tinha várias peculiaridades. Ainda assim, é fundamental ressaltar que o golpe não interrompe um governo democrático, mas marca uma nova fase autoritária e personalista no país, centrada na figura de Stroessner (PADRÓS, 2008).

A primeira delas se refere ao início do regime autoritário que se em um contexto político conturbado na região, marcado pelo fim da Revolução Boliviana, as crises que levaram ao fim dos governos de Getúlio Vargas no Brasil e Perón na Argentina, além da intervenção norte-americana na Guatemala por discordância em relação às reformas implantadas por Jacob Arbenz (PADRÓS, 2008).

A segunda é que Stroessner fez questão de manter estruturas institucionais básicas, como eleições, durante todo o governo, mesmo a partir dos anos 60 e 70 quando absorve grande parte das características das Ditaduras de Segurança Nacional (NICKSON, 1988). Embora o uso de fraudes fosse amplamente conhecido e a oposição durante reprimida, Stroessner foi reeleito em todas as eleições que disputou e só sai do poder em 1989 devido a um golpe liderado por seu sogro, o General Andrés Rodriguez (PADRÓS, 2008; STABILI, 2012).

O governo autoritário inicia sua política de repressão logo após o golpe, com a morte, prisão e exílio de opositores, grande parte deles para a Argentina. A ditadura de Stroessner tinha o objetivo de acabar com os “50 últimos anos de anarquismo” na história do Paraguai (PADRÓS, 2008). No final dos anos 50, a inflação e a repressão levam a questionamentos sobre o regime, impulsionando a criação do Movimento Popular Colorado e de outras organizações de oposição, incluindo organizações de guerrilha armada. Como reação, Stroessner fecha o congresso, exila mais uma parte de seus opositores e decreta o estado de sítio (PADRÓS, 2008).

No final dos anos 60, a Igreja acolhe várias denúncias sobre os atos arbitrários da ditadura e começa a atuar em oposição a ela. Embora pela primeira vez, a situação do Paraguai tenha sido exposta fora de suas fronteiras, não houve mobilização suficiente para acabar com o regime, que se alia fortemente ao Brasil nos anos 70 (STABILI, 2012). Tal alinhamento é marcado pelo início da construção da usina de Itaipu (PADRÓS, 2008).

Os anos 80 são marcados pelo fim das ditaduras no Cone Sul e o aumento das pressões no Paraguai. Embora o regime mostrasse fragilidade, o medo de questioná-lo ainda era muito grande. A dinamização da economia que acontece nos anos 70 permitiu que setores novos surgissem, grande parte dependente do capital externo e que não precisavam manter sua fidelidade ao regime (PADRÓS, 2008). Aos poucos, a mobilização aumenta, assim como os questionamentos contra o regime, especialmente por setores antes alinhados a Stroessner. Em 1989, o golpe do general Rodriguez põe fim ao regime, em uma transição feita por rompimento. O ex-ditador Stroessner é exilado no Brasil (STABILI, 2012).

É importante ressaltar que, embora a retirada de Stroessner do poder tenha sido um grande feito, sua realização contou com o apoio de setores que fortaleceram o regime. O próprio Rodriguez foi acusado de envolvimento com o narcotráfico e de corrupção durante o



governo de Stroessner (STABILI, 2012). No entanto, ao contrário do que se esperava, Rodriguez convocou eleições nas quais foi eleito pelo Partido Colorado, que também obteve a maioria no legislativo. Entre as primeiras medidas do presidente Rodriguez figuraram a legalização de todos os partidos e associações políticas, incluindo o partido comunista, o respeito às liberdades civis, o diálogo com os sindicatos, autorizou o regresso dos exilados e prometeu democratizar o país (STABILI, 2012).

Os primeiros passos da justiça de transição no Paraguai foram dados pelas Igrejas e pela sociedade civil. A união das Igrejas Cristã, Evangélica e Católica possibilitou a formação do Comitê de Ajudas de Emergência (CIPAE) e, com apoio de organizações internacionais, começou a catalogação de documentos e informações sobre a violência estatal no Paraguai (STABILI, 2012). O relatório *Paraguay: nunca más* foi lançado em 1990 e contabilizou mais de 360 mil casos de prisões arbitrárias, além do exílio de quase um milhão e meio de paraguaios durante a ditadura de Stroessner. Outro relatório foi lançado em 1990 pela Igreja Católica de *Misiones* sobre a repressão contra as ligas camponesas da província de *Misiones*. A principal característica do relatório *Ko'ãga roñe'eta* (agora falaremos em guarani): *testimonio campesino de la represión en Misiones (1976-1978)* é a busca por identificar agentes que facilitaram, seja por omissão sejam de forma mais enfática, a repressão, como juízes, políticos e outros membros da sociedade (STABILI, 2012).

Ainda no primeiro ano do novo regime, as organizações de direitos humanos reunidas na *Mesa coordinadora por la recuperación de la memoria histórica* protocolaram pedido para a instituição de uma Comissão da Verdade e Justiça. Nem o poder executivo, nem o poder legislativo acataram o pedido (STABILI, 2012).

Em 1990, o poder executivo envia ao legislativo projeto de lei para ratificação da Convenção Americana dos Direitos do Homem, o que indicou um grande avanço na política de direitos humanos no Paraguai. A ditadura não aprovou nenhuma lei de anistia, o que possibilitou o início de julgamentos logo após a transição. Porém, havia uma dificuldade para a instrução dos processos: a falta de documentação oficial sobre as violações que pudesse comprovar as alegações das vítimas (STABILI, 2012).

Em 1992, uma Assembleia Constituinte foi convocada e em junho, o Paraguai ganha uma nova constituição. Deve-se dar destaque às garantias constitucionais dadas pela constituição, nas quais se inclui o *habeas data*:

“Toda persona puede acceder a la información y a los datos que sobre sí misma, o sobre sus bienes, obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como conocer el uso que se haga de los mismos y de su finalidad. Podrá solicitar ante el magistrado competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectaren ilegítimamente sus derechos (STABILI, M. R., 2012, p. 142-143)”

Essa disposição constitucional possibilitou a solicitação de documentos sobre o período ditatorial. Dessa forma, vários paraguaios solicitaram ao governo informações sobre seus familiares que foram mortos ou torturados ou mesmo suas próprias fichas feitas durante o regime, como foi o caso de Martín Almada (STABILI, 2012).

Almada solicitou à Chefia de Polícia as informações sobre sua prisão, tortura e soltura, mas não obteve qualquer resultado. Através de investigações próprias e de uma carta anônima, ele foi informado que parte dos documentos sobre ele estavam localizados em uma delegacia em Lambaré (STABILI, 2012). Com mandato judicial, Almada e jornalistas foram à Lambaré e encontraram não os registros da delegacia, mas o arquivo do Departamento de Investigações, instituição que fazia parte do aparato repressivo do Estado.

Em dezembro do mesmo ano, o juiz Luis María Benítez Riera conseguiu liminar para inspecionar e verificar os documentos da Direção Nacional de Assuntos Técnicos do Ministério do Interior, que havia sido criada em 1950 para reprimir militantes comunistas. Em janeiro de 1993, novas apreensões de materiais foram feitas no Departamento Judicial da Polícia e na Terceira Comissão, onde foram encontrados documentos e fichas de militantes (STABILI, 2012). No mesmo mês, foi iniciado o processo de inventário dos materiais encontrados, que contou com o apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Em março de 1993, a Suprema Corte Paraguaia, por meio da Resolução nº 81 criou o *Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos* (CdyA) responsável pela preservação dos acervos de documentação oficial reunida devido a seu valor histórico e judicial (STABILI, 2012). Na resolução que criou o CdyA, existem alguns itens bastante interessantes que corroboram com os objetivos da justiça de transição. O banco de dados criado com os documentos deveriam ser utilizados para atender os demais pedidos de *habeas data*, servir de subsídio a processos sobre violações dos direitos humanos, permitir a difusão do material, converter o Centro de Documentação em um Memorial, de modo a manter viva a história sobre os abusos e impossibilitar sua repetição. De modo a instigar as investigações sobre o terrorismo de Estado, ficou determinado que o arquivo ficaria aberto ao público em geral para pesquisas e consultas. Além disso, como o

arquivo continha diversas informações sobre a Operação Condor, ficou determinado que ele também ficaria aberto ao público estrangeiro (STABILI, 2012).

Ainda assim, é importante ressaltar que as estruturas administrativas, policiais e jurídicas no Paraguai não sofreram mudanças, o que inviabilizava maiores avanços da justiça de transição. Inclusive, como os documentos CdyA continham provas que poderiam incriminar pessoas que ainda ocupavam posições importantes nas instituições do Estado alguns roubos aconteceram, documentos desaparecerão e existe a intenção de fechar os arquivos para impedir que eles caiam em ‘mãos erradas’ (STABILI, 2012).

Em 2001, no Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no Paraguai, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomendou a instituição de uma comissão de investigação de modo a garantir o direito à verdade, memória e não-repetição, o que fortaleceria a democracia paraguaia. Apenas em 2003, o presidente Nicador Druate Frutos instala a *Comisión de Verdad y Justicia* (STABILI, 2012).

A Comissão da Verdade paraguaia tinha em seu mandato o dever de investigar todos os atos que pudessem configurar violações de direitos humanos feitas por agentes estatais ou outros sujeitos em nome do Estado desde 1954 até 2003 (HAYNER, 2011). O primeiro problema da comissão estava justamente no período temporal selecionado que abarcava o regime ditatorial, a transição e parte do regime democrático. Embora o enfoque da Comissão tenha sido apenas o regime de Stroessner, pode-se dizer que ao aumentar o período de investigações, havia a intenção de diminuir a relevância das infrações do governo de Stroessner (HAYNER, 2011; STABILI, 2012).

Uma peculiaridade se referiu à escolha dos comissionários. A comissão foi composta predominantemente de civis e não funcionários do Estado, dando destaque a representantes de organizações não-governamentais ligadas aos direitos humanos, ao contrário do que aconteceu na grande maioria das comissões da verdade instaladas no mundo (STABILI, 2012). Outro ponto importante é que havia a obrigação da comissão de entregar os resultados de suas investigações para o poder judiciário, que tinha a obrigação de iniciar processos legais, além da obrigação de cada órgão público de entregar quaisquer documentos relacionados ao período de investigação da Comissão (HAYNER, 2011).

Percebe-se que a Comissão paraguaia tinha várias particularidades que podiam ser interpretadas como avanços da justiça de transição daquele país, especialmente quanto à

possibilidade de julgamento dos perpetradores de violência (STABILI, 2012). No entanto, logo quando foi instalada, a comissão teve de lidar com vários problemas que prejudicaram sobremaneira seu trabalho (HAYNER, 2011).

O principal desses problemas foi orçamentário: devido ao baixo apoio político, o orçamento requerido pela comissão foi cortado pela metade, o que resultou em dificuldades no trabalho da Comissão, inclusive com demissão de membros (HAYNER, 2011). Em 2005, o governo suíço e as Nações Unidas cederam especialistas internacionais para ajudar nos trabalhos da Comissão. No mesmo ano, foram iniciadas as sessões públicas da Comissão. Duas delas, inclusive, aconteceu na Argentina, onde se exilaram grande parte dos paraguaios expulsos pelo regime de Stroessner. Especialistas forenses da Argentina contribuíram com os trabalhos da comissão paraguaia, realizando exumações para identificar restos mortais mesmo depois do fim dos trabalhos da Comissão (STABILI, 2012).

Ainda em 2005, houve a tentativa de pedir a extradição de Stroessner, exilado no Brasil, de modo que ele pudesse responder processos de violações aos direitos humanos. O Brasil, no entanto, não acatou o pedido e Stroessner morreu em Brasília em 2006. No mês de sua morte, foi inaugurado o Museu da Memória da Ditadura e dos Direitos Humanos que se propõem como uma escola de democracia, visando encorajar mudanças na forma como os direitos humanos são tratados no país (STABILI, 2012).

A comissão identificou 9.923 vítimas, entre mortos, desaparecidos, torturados e exilados em um total de 14.338 violações. De acordo com o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Humanos, houveram avanços na legislação relativos à igualdade de gênero, muitas delas recomendadas pela Comissão (USIP, [2014a]). O maior avanço, no entanto, foi em relação à preservação dos arquivos da ditadura de Stroessner, principalmente devido aos documentos relacionados à Operação Condor. Políticas de reparação também foram colocadas em prática, embora o número de pessoas atendidas seja ainda insuficiente (STABILI, 2012).

O caso paraguaio se diferencia dos demais por vários motivos. Primeiramente, a ausência de uma lei de anistia possibilitou que julgamentos ocorressem logo no início da transição, o que pode ser visto como a adoção de uma abordagem maximalista (STABILI, 2012). No entanto, devido à herança ainda presente do regime, fez-se necessário adotar outros instrumentos. A descoberta dos arquivos da ditadura e sua preservação podem ser vistos como políticas de memória, o que não configuraria qualquer abordagem. Com a instalação da

Comissão da Verdade, percebe-se que havia uma preferência por uma abordagem moderada, mesmo com a possibilidade de julgamentos. Com o avanço dos processos, percebe-se que há a adoção de uma abordagem holística, mesmo que as instituições do país impeçam avanços mais representativos.

Quanto aos índices de democracia, o Paraguai foi classificado como parcialmente livre desde 1972 até 1978, quando é considerado como não-livre (QoG, [2014]). Já em 1979, ele volta à categoria de país parcialmente livre, que mantém até 1988, quando é novamente classificado como não-livre. De 1989, ano em que há o retorno à democracia, até 2013, o país manteve a classificação de não-livre. Não há em nenhum dos relatórios de 1999 a 2013 sobre os instrumentos da justiça de transição, dando destaque à instabilidade institucional, corrupção e a violência.

Quanto ao apoio à democracia, a menor taxa foi registrada em 2005 e a maior em 1996. A porcentagem de pessoas que acreditavam na maior capacidade de um governo militar para resolver os problemas do país foi maior que a taxa de apoio à democracia em 2001, 2003, 2005 e 2007, fenômeno que só aconteceu no Paraguai. Já em relação ao desenvolvimento da democracia, o Paraguai apresentou as mais baixas taxas dentre os cinco países. Em 2011, ano da maior porcentagem registrada, apenas 9% dos entrevistados consideraram o Paraguai uma democracia plena, o que compactua com os dados registrados pela Freedom House que dá ênfase ao caráter autoritário da política paraguaia.

## 6. Considerações finais

Os cinco casos apresentados demonstram que a adoção dos instrumentos da justiça de transição é gradual, dando ênfase a cada abordagem em determinados momentos. A abordagem minimalista costuma aparecer no processo de transição e pode ser seguida por uma abordagem maximalista ou moderada, dependendo do caso. Com o distanciamento do regime, espera-se que seja adotada uma abordagem holística.

No entanto, nos casos apresentados, essas tendências apenas se confirmam parcialmente. No caso do Brasil, devido à ausência de julgamentos, não se pode falar de uma abordagem holística, mas apenas moderada. Na Argentina, embora tenha havido recuo nos julgamentos, há sim a adoção de uma abordagem holística, assim como no Chile e no Uruguai, mesmo com as devidas restrições. O Paraguai aparece como o caso mais díspar do Cone Sul. Mesmo com a ausência de leis de anistia, uma transição marcada pelo rompimento e a existência de um arquivo detalhado sobre as violações, os julgamentos pouco avançaram. É possível afirmar, portanto, que existem outros fatores que impedem que julgamentos sejam iniciados que não a existência de leis de anistia. No caso paraguaio, deve-se dar ênfase à herança do governo autoritário que permanece mesmo com as reformas constitucionais, especialmente pelo fato de que partidários do regime autoritário continuam na estrutura do Estado. No caso brasileiro, o tipo de transação parece ter sido determinante para evitar os julgamentos, além do medo da morte da democracia que ainda persiste.

Pode-se perceber que nos países onde os militares, antes elites governantes, mantiveram muitas prerrogativas, houve demora na adoção de instrumentos da justiça de transição, enquanto que nos países que as prerrogativas foram retiradas logo no início da transição, a adoção foi mais rápida. O excesso de prerrogativas atrasou os processos no Brasil, Paraguai, Chile e Uruguai. Na Argentina, embora os processos tenham sido iniciados logo após a transição foi necessária uma postura menos enfática quanto a justiça de transição, de modo a garantir o restabelecimento da democracia, fazendo concessões aos militares, mesmo que a transição tenha anunciado rompimento total com o regime anterior.

Essa reflexão também cabe quando se refere ao tipo de transição. Transições por rompimento ou autoexclusão deveriam incentivar a adoção de instrumentos de justiça de transição, enquanto as transições por transação deveriam impedir que estes instrumentos fossem adotados. Porém, percebe-se que em todos os casos de transição por transação as

demandas por justiça não foram silenciadas pela estabilidade do regime, mas sim adiadas. A mobilização dos familiares das vítimas foi fundamental para que houvesse avanços, mesmo que a sociedade civil em geral não tenha apoiado tão fortemente as demandas.

Outro ponto importante é a cultura política. No Brasil, Paraguai e Argentina, regimes autoritários não eram acontecimentos extraordinários, mas persistentes, independente de sua filiação ideológica. Já no Chile e no Uruguai, havia forte cultura democrática, o que não impediu a instalação de ditaduras. No Chile, percebe-se ainda que a ditadura era altamente repressiva, mesmo com o histórico democrático do país.

Uma possibilidade de explicação desse fenômeno é a participação norte-americana que incentivou e financiou todas as ditaduras do Cone Sul. A política externa norte-americana durante a Guerra Fria prezou mais pela segurança e estabilidade que pelos direitos humanos. Embora a literatura aponte a democracia como regime mais estável, governos autoritários parecem ser mais passíveis de controle externo. A estrutura de todas as ditaduras estudadas possibilitou o aumento da corrupção e o apoio empresarial aos governos e à repressão em troca de concessões públicas, além de possibilitar uma rede de cooperação entre os cinco países estudados para tornar a repressão mais efetiva.

Outro ponto importante refere-se ao entendimento das sociedades sobre o desenvolvimento da democracia. Mesmo quando os índices da Freedom House indicavam um país livre, as respostas no Latinobarómetro não cancelavam essa concepção. Uma possível explicação seria a fragilidade do índice da Freedom House, que baseia-se no procedural mínimo de Dahl e acaba privilegiando a visão de uma democracia eleitoral. Outra possibilidade é que os benefícios da democracia estejam atingindo apenas uma parte da sociedade, sendo irrelevante para o restante o tipo de regime.

Quanto à comparação entre os índices que apontam a qualidade da democracia e a adoção dos instrumentos da justiça de transição, percebe-se que é dada ênfase aos julgamentos. Nos relatórios referentes ao Brasil, a criação da Comissão Nacional da Verdade não teve qualquer impacto nos índices. Na Argentina, os esforços dos Kirchner para possibilitar os julgamentos mereceram destaque, especialmente a anulação da *Ley do Punto Final*, mas não houve qualquer modificação dos índices. No Uruguai, os esforços do presidente Battle são reconhecidos, mas a menção aos julgamentos feitos no Uruguai posteriormente não altera os índices. No Chile, os relatórios indicam melhoras devido aos

julgamentos e à transferência de processos relativos aos direitos humanos para cortes civis, o que altera os índices. Por fim, os esforços da justiça de transição no Paraguai não aparecem como fatores de melhora ou piora nos índices da Freedom House.

Percebe-se que existe uma priorização quanto aos fatores que determinam a qualidade de uma democracia. Nos relatórios, há maior ênfase ao combate da corrupção, da violência ou mesmo da estabilidade econômica, mas pouca importância é dada à justiça de transição. Quando os governos autoritários são citados, dá-se importância à herança da violência policial, mas não parece haver necessidade de incentivar a responsabilização dos agentes estatais ou mesmo da oposição. Ou seja, a estabilidade institucional tem mais relevância que a responsabilização, mostrando concordância com a visão da teoria tradicional sobre transições de que o importante é consolidar a democracia e então pode haver espaço para investigações. Por outro lado, nos dados do Latinobarómetro, percebe-se que o fator militar é sempre uma preocupação dada a realidade da região, embora não exista relação direta entre os índices de apoio à democracia e confiança nas Forças Armadas, pelo menos nos casos analisados.

Percebe-se que a realidade do Cone Sul é muito complexa. O contexto internacional tem grande influência no endurecimento dos regimes da região, que adotam a Doutrina de Segurança Nacional e empreendem ações repressivas contra a oposição. Com o fim dos regimes e a ascensão do campo da justiça de transição, procura-se responsabilizar os agentes dos regimes autoritários pelos crimes cometidos, mesmo com os diversos obstáculos impostos pelas heranças do regime e as incertezas da transição. Mesmo com todas as particularidades dos processos, os cinco países apresentaram avanços, especialmente no campo simbólico da memória e verdade. Ainda assim, as demandas por justiça têm sido deixadas de lado em nome da estabilidade do regime democrático, o que prejudica principalmente as vítimas e seus familiares, mantendo a impunidade e a desconfiança quanto às ações do Estado.



## 7. Referências bibliográficas

AARÃO REIS, D (coord.). *Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010*. Volume 5. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

ALTMAN, M. *Tupamaros foram guerrilha mais eficaz da América do Sul*. Operamundi, 25 de Outubro de 2009. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/1730/conteudo+opera.shtml>>. Acesso em: 30 jun. 2014. 2009

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS [ACNUDH], *Derechos Humanos: guía sobre los nuevos expertos independientes de las Naciones Unidas y nuevos mandatos* (2012). Disponível em <<http://acnudh.org/2012/12/derechos-humanos-una-guia-a-los-nuevos-expertos-independientes-de-las-naciones-unidas-y-nuevos-mandatos-2012/>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. 2012 *Truth Commissions*. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/international-justice/issues/truth-commissions>>. Acesso em: 20 abr. 2014

\_\_\_\_\_. 2014. *Amnistía Internacional insta al Gobierno Chileno a tomar medidas para que los DDHH no queden en el papel*. Disponível em: <<http://www.amnistia.cl/web/ent%3%A9rate/amnist%3%AD-internacional-insta-al-gobierno-chileno-tomar-medidas-para-que-los-ddhh-no-queden-e>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

ARAÚJO, N. M. *Aprender para o futuro: memória e liberdade republicana no direito internacional dos direitos humanos: um estudo do caso do Chile*. 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*. Nova Iorque, 2006.

ARTHUR, P. How “Transitions” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, vol. 31, nº 6, p. 321-367. Maryland-US: The John Hopkins University Press, maio/2009.

BETHELL, L. *Chile since Independence*. UK: Cambridge University Press, 1993.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Nova Ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, BR-RJ: Elsevier, 2004. 219 p.

BRASIL. Lei nº 10.559 de 13 de Novembro de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências - Conversão da MPv nº 65, de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110559.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110559.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

BRASIL NUNCA MAIS. *Brasil Nunca Mais Digital*. Disponível em: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

BROWN, J. C. *A Brief History of Argentina*. Segunda Edição. Nova Iorque: Facts On File, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei da Sra. Luiza Erundina de 2011. Dá interpretação autêntica ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/844188.pdf> >. Acesso em: 30 jun. 2014.

CAPANEMA, R. O. *Relações Civis Militares: uma análise do Chile no pós-transição democrática*. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CAETANO, G.; RILLA, J. *Breve História de la Dictadura*. Uruguai: Grupo Editor: 1987

CANTON, S. Leis de Anistia. In: REATÉGUI, F. (coord.) *Justiça de Transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia; Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

CARTOGRAFIAS DA DITADURA. *Cartografias da Ditadura*. 2014. Disponível em: < <http://www.cartografiasdadtadura.org.br/> >. Acesso em: 30 jun. 2014.

CHAPMAN, A. R. Truth Finding in the Transitional Justice Process. In: VAN DER MERWE, H.; BAXTER, V.; CHAPMAN, A. R. (editors). *Assessing the Impact of Transitional Justice: challenges for Empirical Research*. US-DC: United States Institute of Peace, 2009.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS [CDHNU]. *Resolution 2005/66: right to the truth*. New York, 2005. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,UNCHR,,45377c7d0,0.html> >. Acesso em: 23 jun. 2014.

CONJUR. *Justiça aceita denúncia seis acusados de atentado do Riocentro*. 14 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-15/justica-aceita-denuncia-seis-acusados-atentado-riocentro>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS [CEMDP]. *Direito à Memória e à Verdade*. Brasília: Secretaria Especial sobre Direitos Humanos, 2007.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE [CNV]. *Nota sobre a prorrogação do mandato da CNV*. 29 de Maio de 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/490-nota-sobre-a-prorrogacao-do-mandato-da-cnv>>. Acesso em: 30 jun. 2014.  
 CNV e Comissão Rubens Paiva ouvem em SP militares da resistência democrática. 2014a Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/462-cnv-e-comissao-rubens-paiva-ouvem-em-sp-militares-da-resistencia-democratica>>. Acesso em: 30 jun. 2014.  
 \_\_\_\_\_. CNV torna públicos relatórios das sindicância instauradas pelos comandos das Forças Armadas. 18 de Junho de 2014b. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/495-cnv-torna-publicos-relatorios-das-sindicancias-instauradas-pelos-comandos-das-forcas-armadas>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. Sentença do Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, emitida em 24 de novembro de 2010. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DIAMOND, L. *Developing Democracy: toward Consolidation*. Baltimore and London: the Johns Hopkins Un. Press, 1999.

DIAS, L. A. *Imprensa e Poder: uma análise da ação dos jornais OESP e Folha de S. Paulo no Golpe de 1964*. Belo Horizonte: IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR – World Association for Public Opinion Research, 2011.

ELSTER, J. *Closing the books: Transitional Justice in Historical Perspective*. US-NY: Cambridge University Press, 2004.

FARINELLI, V. Milhares de Uruguaios Protestam Contra Validade de Lei de Anistia. Operamundi, 26 de Fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/27419/milhares+de+uruguaios+protestam+contra+validade+de+lei+de+anistia.shtml>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FERRAZ, L.; BRITTO, P. *Comissões da Verdade se multiplicam sem avançar investigações* 09 de Setembro de 2013. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1338962-comissoes-da-verdade-se-multiplicam-sem-avancar-investigacoes.shtml>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

FREEDOM HOUSE. *Methodology*. 2014. Disponível em: <[http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/methodology#.U7NC\\_vldWS0](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/methodology#.U7NC_vldWS0)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the World 2014: Brazil*. 2014a. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/brazil-0>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, 1993-94. Nova Iorque: University Press of America Press, 1994.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the World 2003: Brazil*. 2003. Disponível em: <<http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/brazil#.U7IaUfldVPE>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the World 2004: Argentina*. Disponível em: <[http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/argentina#.U7IdA\\_ldVPE](http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/argentina#.U7IdA_ldVPE)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the World 2001: Uruguay*. Disponível em: <<http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/uruguay>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the World 2004: Chile*. Disponível em: <<http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/chile#.U7IkzvldWSp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

FUKUYAMA, F. Liberal Democracy as a Global Phenomena. *Political Science & Politics* Vol. XXV, nº 4 December 1991.

GARCIA, F. L. M. O Tribunal Penal Internacional: funções, características e estrutura. 2012 58f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Centro Universitário Metodista, Porto Alegre, 2012.

HALBWACHS, M. *A Memória Coletiva*. São Paulo: Centauro, 2006.

HAYNER, P. B. *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. New York City, US-NY: Routledge, 2001. 368 p.

\_\_\_\_\_. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York City, US-NY: Routledge, 2011. 356 p.

HUNTINGTON, S. *A Terceira Onda de Democracia: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

HUSER, H. C. *Argentine Civil-Military Relations: From Alfonsín to Menem*. Washington: National Defense University Press, 2002.

INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE [ICTJ], 2009. *What is transitional justice?* Disponível em <<http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf>>. Acesso em 23 dez. 2012.

KAMINSKI, M. M.; NALEPA, M. Judging Transitional Justice: A New Criterion for Evaluating Truth Revelation Procedures. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 50, n. 3, p. 383-408, jun. 2006.

LATINOBARÓMETRO. [2014]. *Análisis online*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

MAGALHÃES, M. *Marighella: o guerrilheiro que incendiou o mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MARVILLA, M.; PEREIRA, V. P. *Ditaduras não são eternas: memórias da resistência ao golpe de 1964, no Espírito Santo*. Ilha de Vitória: Flor & Cultura, 2005.

MEZAROBBA, G. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências – um estudo do caso brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

THE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS [NDI]. *Chile's transition to democracy: The 1988 Presidential Plebiscite*. US-Washington, 1988.

NAQVI, Y. El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción? *International Review of the Red Cross*, nº 862, jun. 2006, p. 1-33.

NICKSON, R. A. Tyranny and Longevity: Stroessner's Paraguay. *Third World Quarterly*, Vol. 10, No. 1, Succession in the South (Jan., 1988), pp. 237-259.

NORA, P. Entre Memória e História: a problemática dos lugares. 1984. In: *Projeto História*. São Paulo: PUC, n. 1 pp. 07-28, dezembro de 1993.

PADRÓS, E. S. *O Paraguai de Stroessner no Cone Sul da Segurança Nacional*. IX Encontro Regional de História, Associação Nacional de História, Seção Rio Grande do Sul. *Vestígios do Passado: a história e suas fontes*, 2008.

PF AFF, L. A. *Moral Foundations of Truth Commissions in Theory and Practice*, 2008. 99 f. Independent Study Thesis – Department of Political Science and Philosophy, The College of Wooster, Wooster, US-OH. 2008.

POLLAK, M. Memória, Esquecimento, Silêncio. In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: FGV, vol. 2, n. 3, 1989.

PORTELLI, A. O massacre de Civitella Val di Chiana. In: Ferreira, M. de M. e Amado, J. *Usos e abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1996.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. *Transições do Regime Autoritário: Primeiras Conclusões*. São Paulo: Vértice, 1987.

OLSEN, T. D.; PAYNE, L. A.; REITER, A. G. *Transitional Justice in balance: comparing processes, weighing efficacy*. US-DC: United States Institute of Peace, 2010.

ORLANDI, E. P. *As Formas do Silêncio: no movimento dos sentidos*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

OSORIO, C (edit.). Bordaberry condemned for 1973 Coup. The National Security Archive, 30 de Março de 2010. Disponível em: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB309/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE [QoG]. [2014] *Data Downloads*. Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se/data/datadownloads/>>. Acesso em: 30 jun, 2014.

TRANSITIONAL JUSTICE DATABASE [TJDB]. *Transitional Justice Database Project* [2014]. Disponível em: <<http://www.tjdbproject.com/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

QUINALHA, R. H. *Justiça de Transição: contornos do conceito*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.

REATÉGUI, F. (coord.) *Justiça de Transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia; Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

RECTOR, J L. *The History of Chile*. US: Palgrave Macmillan, 2005.

RICO, A. *Política, História y Memórias en el Uruguay Postdictadura*. Montevideo: 2003

RUSTOW, D. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model, *Comparative Politics*, vol. 2, nº 3, April 1970.

SHARE, D.; MAINWARING, S. Transição pela Transação: Democratização no Brasil e na Espanha, *Dados*, vol. 29, nº 2, 1986.

SHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. US-NY: Harper and Brothers Publishers, 1950.

SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno I*. São Paulo: Companhia das Letras: 1996.

STABILI, M. R. Opareí. La Justicia de Transición em Paraguay. *América Latina Hoy*, 61, 2012, pp. 137-162.

STEPAN, A. *Rethinking the Military in Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princenton: Princenton University Press, 1988.

SODRÉ, N. W. *História Militar do Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de descumprimento de preceito fundamental 153 Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2014.

TEITEL, R. Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, Spring 2003. MA: Cambridge, 2000, pp. 69-94.

UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE. Truth Comission: Argentina. [2014]. Disponível em: <<http://www.usip.org/publications/truth-commission-argentina>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Truth Comission: Paraguay. [2014a]. Disponível em: <<http://www.usip.org/publications/truth-commission-paraguay>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

VALENZUELA, J. Samuel, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process, and Facilitating Conditions", in Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, Indiana: The Notre Dame University Press. 1992.

## 8. Anexos

### 8.1. Freedom House (1972 – 2014)<sup>7</sup>

Ano/País	Argentina		Brasil		Chile		Paraguai		Uruguai		Acontecimentos relevantes
	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	LC	DP	
1972	3	6	5	5	2	1	6	4	4	3	
1973	2	2	5	5	5	7	5	5	5	5	Golpe de Estado no Chile
1974	4	2	4	4	5	7	5	5	5	5	
1975	4	2	5	4	5	7	5	5	5	5	
1976	5	6	5	4	5	7	6	5	6	6	Golpe de Estado na Argentina
1977	6	6	5	4	5	7	6	5	6	6	
1978	5	6	4	4	5	6	5	5	6	6	Lei de Anistia Chile
1979	5	6	3	4	5	6	5	5	6	6	Lei de Anistia no Brasil
1980	5	6	3	4	5	6	5	5	5	5	Comissão Rettig (Chile)
1981	5	6	3	4	5	6	5	5	5	5	
1982	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Anistia/indulto (Argentina)
1983	3	3	3	3	5	6	5	5	4	5	Anistia/indulto, Comissão da Verdade (Argentina)
1984	2	2	3	3	5	6	5	5	4	5	Anistia/indulto (Uruguai)
1985	2	2	2	3	5	6	5	5	2	2	Anistia/indulto (Uruguai)
1986	1	2	2	2	5	6	6	5	2	2	Anistia/indulto (Uruguai e Argentina) /Lei do Ponto Final (Argentina) /Reparações (Argentina)
1987	1	2	2	2	5	6	6	5	2	2	Anistia/indulto, Lei da Obediência Devida (Argentina)
1988	1	2	3	2	4	5	6	6	2	2	Constituição Cidadã (Brasil)
1989	2	1	2	2	3	4	3	4	2	1	Depuração e redemocratização (Paraguai) /Anistia/indulto (Argentina)
1990	3	1	3	2	2	2	3	4	2	1	Anistia/indulto, depuração (Argentina)
1991	3	1	3	2	2	2	3	3	2	1	Reparações (Argentina)
1992	3	2	3	2	2	2	3	3	2	1	Descoberta dos Arquivos do Terror (Paraguai)
1993	3	2	4	3	2	2	3	3	2	2	
1994	3	2	4	2	2	2	3	4	2	2	Reparações (Argentina)
1995	3	2	4	2	2	2	3	4	2	2	Depuração (Paraguai) /Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (Brasil)
1996	3	2	4	2	2	2	3	4	2	1	
1997	3	2	4	3	2	2	3	4	2	1	Anistia/indulto (Uruguai) /Reparações (Argentina)

<sup>7</sup> Os relatórios da Freedom House sempre se referem ao ano anterior ao seu lançamento. Embora os eventos estejam colocados no ano que aconteceram, seu efeito só aparece no relatório do ano seguinte.



1998	3	3	4	3	2	3	-	-	-	-	
1999	3	2	4	3	2	2	3	4	2	1	
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Comissão da verdade (Uruguai)
2001	2	1	3	3	2	2	3	4	1	1	Comissão de Anistia (Brasil)
2002	3	3	3	3	2	2	3	4	1	1	
2003	3	3	3	2	1	2	3	4	1	1	Comissão da Verdade (Paraguai) /Comissão Valech (Chile) /Depuração (Argentina)
2004	2	2	3	2	1	1	3	3	1	1	Reparações econômicas (Argentina)
2005	2	2	3	2	1	1	3	3	1	1	
2006	2	2	2	2	1	1	3	3	1	1	
2007	2	2	2	2	1	1	3	3	1	1	
2008	2	2	2	2	1	1	3	3	1	1	
2009	2	2	2	2	1	1	3	3	1	1	
2010	2	2	2	2	1	1	3	3	1	1	
2011	2	2	2	2	1	1	3	3	1	1	
2012	2	2	2	2	1	1	3	3	1	1	Comissão da Verdade - Brasil
2013	2	2	2	2	1	1	3	3	1	1	
2014	2	2	2	2	-	-	-	-	-	-	

Fonte: Freedom In the World. Disponível em: <<http://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>>. Acesso em: 30 jun. 2014. A coluna ‘Acontecimentos Relevantes’ foi adicionada pela autora do trabalho através da pesquisa do contexto histórico dos países e pela leitura dos relatórios da Freedom House.

## 8.2. Latinobarómetro<sup>8</sup>

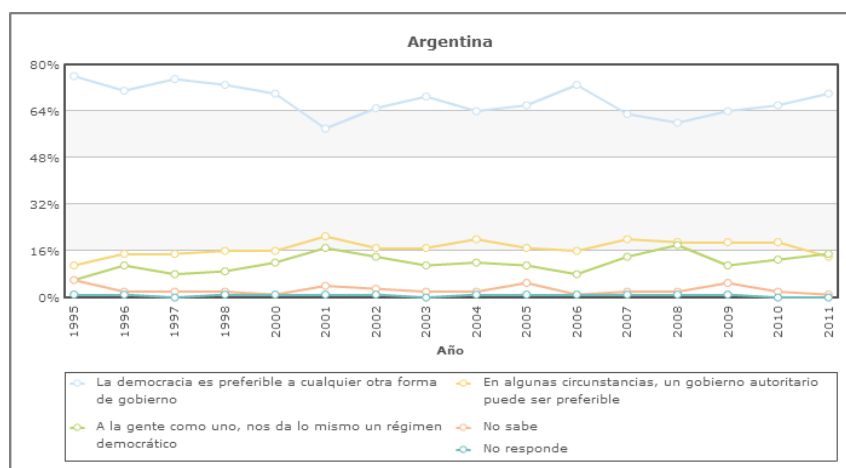
### 8.2.1. Apoio à democracia

Pergunta: Com qual das seguintes frases você está mais de acordo?

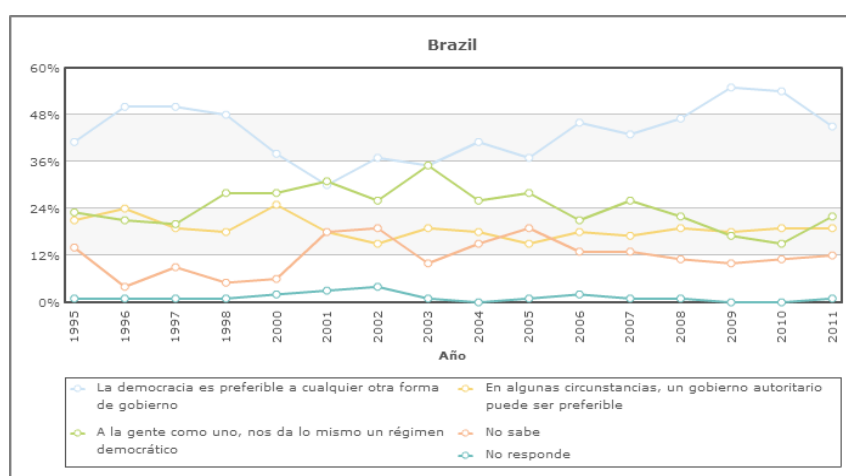
- 1) A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo
- 2) Não há preferência quanto ao tipo de governo
- 3) Em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível.
- 4) Não sabe
- 5) Não respondeu<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Os dados de todas as tabelas e gráficos desta seção foram retirados da aba ‘Análisis online’ no endereço eletrônico < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Os dados se dividem por país e depois por pergunta. Selecionou-se a aba de análises temporais, que agregam os dados de todos os questionários feitos até 2011. Acesso em 30 jun. 2014.

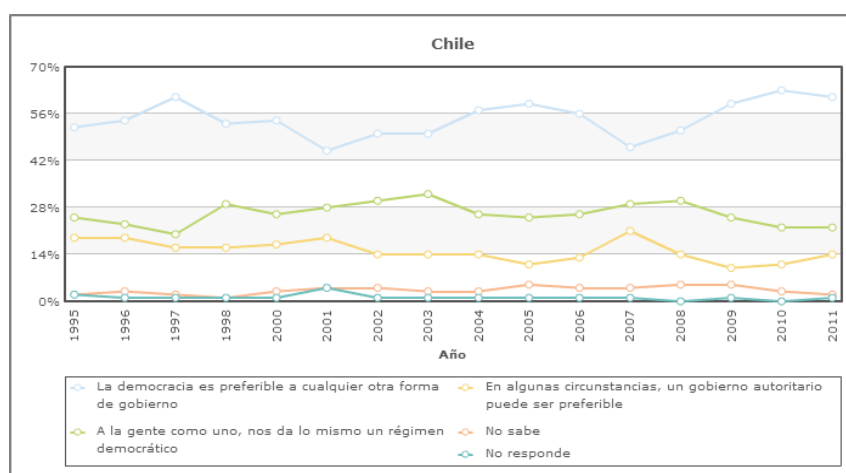




Fonte: *Análisis online*, Apoyo a la Democracia, Argentina. Série temporal Disponível em <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

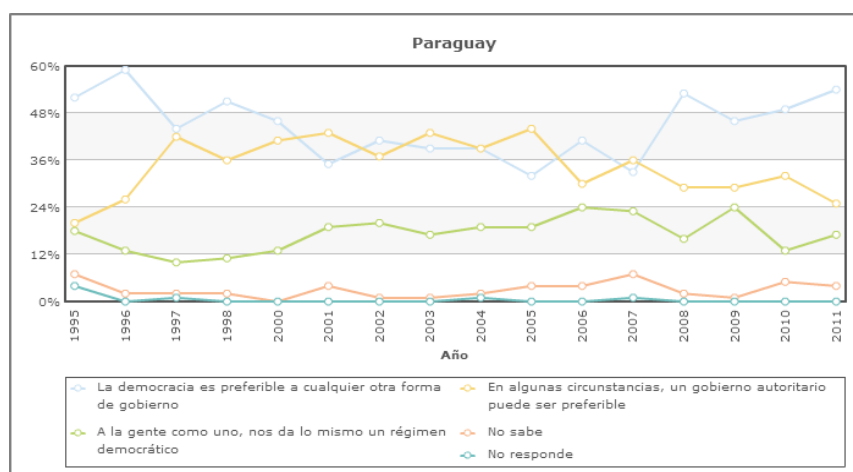


Fonte: *Análisis online*, Apoyo a la Democracia, Brazil. Series temporales. Disponível em <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

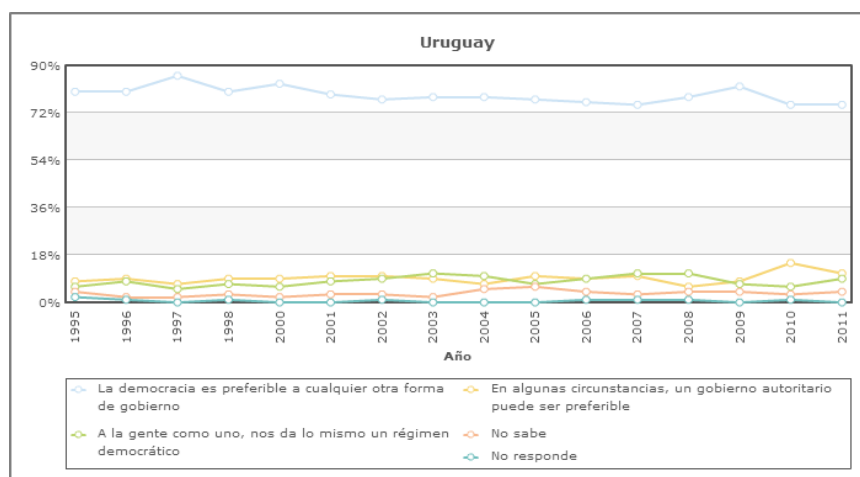


Fonte: *Análisis online*, Apoyo a la Democracia, Chile. Series temporales Disponível em <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

<sup>9</sup> A tradução das perguntas e respostas é da autora deste trabalho.



Fonte: *Análisis online*, Apoyo a la Democracia, Paraguay. Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.



Fonte: *Análisis online*, Apoyo a la Democracia, Uruguay. Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

### 8.2.2. Escala de desenvolvimento da democracia

	Argentina							
	1997	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0 - 1 Não é democrático	3%	6%	4%	2%	3%	2%	3%	2%
2	3%	3%	2%	1%	3%	2%	3%	1%
3	6%	7%	6%	6%	8%	4%	3%	2%
4	12%	10%	9%	9%	12%	8%	7%	4%
5	23%	24%	19%	23%	22%	20%	19%	15%
6	17%	18%	17%	18%	14%	15%	15%	15%
7	18%	11%	17%	18%	16%	18%	19%	20%
8	10%	11%	12%	10%	10%	16%	15%	26%
9	3%	3%	4%	3%	4%	5%	6%	7%

10 – Totalmente democrático	3%	5%	7%	7%	7%	8%	11%	8%
Outras respostas	-	-	0%	0%	0%	0%	-	-
Não contesta	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Não sabe	1%	2%	1%	2%	1%	3%	0%	1%
Número de entrevistados	1179	1166	1181	1169	1182	1164	1197	1188

Fonte: *Análisis online*, Escala de desarrollo de democracia (Argentina), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

	Brasil							
	1997	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0 - 1 Não é democrático	10%	8%	4%	3%	3%	2%	1%	2%
2	4%	3%	3%	4%	3%	1%	1%	3%
3	9%	8%	6%	6%	5%	4%	3%	4%
4	12%	11%	12%	9%	8%	6%	4%	7%
5	23%	21%	23%	20%	21%	14%	13%	18%
6	14%	11%	10%	12%	16%	14%	12%	15%
7	11%	9%	9%	14%	16%	15%	13%	28%
8	7%	8%	9%	11%	12%	17%	18%	16%
9	2%	2%	4%	5%	4%	7%	12%	7%
10 – Totalmente democrático	3%	6%	10%	7%	7%	14%	16%	8%
Outras respostas	-	0%	0%	0%	-	-	-	-
Não contesta	-	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Não sabe	4%	12%	10%	7%	5%	6%	7%	4%
Número de entrevistados	958	1048	1079	1108	1137	1164	1122	1158

Fonte: *Análisis online*, Escala de desarrollo de democracia (Brasil), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

	Chile							
	1997	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0 - 1 Não é democrático	4%	3%	4%	3%	3%	1%	1%	0%
2	1%	2%	2%	2%	1%	0%	0%	1%
3	6%	6%	5%	5%	5%	1%	2%	2%
4	12%	9%	12%	12%	10%	4%	5%	7%
5	22%	20%	26%	22%	21%	11%	14%	14%
6	17%	10%	12%	16%	15%	13%	14%	17%
7	13%	13%	11%	13%	19%	15%	16%	17%
8	14%	14%	9%	11%	15%	18%	22%	15%
9	4%	7%	5%	3%	4%	13%	11%	10%
10 – Totalmente democrático	4%	10%	9%	5%	4%	17%	12%	10%
Outras respostas	0%	0%	0%	0%	-	0%	-	-
Não contesta	0%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	1%
Não sabe	1%	4%	4%	6%	2%	6%	2%	5%
Número de entrevistados	1173	1134	1140	1110	1178	1120	1167	1131

Fonte: *Análisis online*, Escala de desarrollo de democracia (Chile), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

	<i>Uruguai</i>							
	1997	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0 - 1 Não é democrático	1%	2%	2%	1%	2%	1%	1%	1%
2	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%
3	1%	2%	2%	2%	3%	0%	1%	1%
4	3%	5%	6%	4%	5%	1%	2%	3%
5	13%	15%	13%	12%	12%	7%	7%	9%
6	10%	11%	10%	14%	12%	6%	7%	8%
7	21%	14%	13%	16%	19%	11%	11%	14%
8	22%	18%	17%	21%	20%	22%	25%	28%
9	8%	13%	11%	10%	10%	16%	14%	12%
10 – Totalmente democrático	16%	16%	21%	14%	14%	30%	23%	20%
Outras respostas	0%	0%	0%	0%	-	0%	0%	-
Não contesta	1%	0%	0%	1%	0%	0%	-	0%
Não sabe	3%	4%	4%	4%	3%	4%	8%	4%
Número de entrevistados	1146	1140	1150	1148	1163	1145	1100	1146

Fonte: *Análisis online*, Escala de desarrollo de democracia (Uruguay), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

	<i>Paraguai</i>							
	1997	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0 - 1 Não é democrático	13%	16%	13%	8%	8%	3%	7%	4%
2	7%	7%	10%	6%	4%	4%	3%	4%
3	12%	16%	20%	12%	8%	9%	6%	6%
4	12%	12%	18%	17%	14%	11%	9%	10%
5	31%	20%	17%	30%	31%	31%	25%	23%
6	10%	5%	4%	11%	12%	13%	16%	17%
7	5%	6%	3%	5%	8%	9%	11%	15%
8	2%	5%	2%	2%	4%	5%	7%	9%
9	1%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	5%
10 – Totalmente democrático	1%	4%	3%	1%	5%	3%	9%	7%
Outras respostas	0%	0%	0%	-	0%	0%	0%	-
Não contesta	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%
Não sabe	5%	6%	7%	7%	4%	10%	3%	1%
Número de entrevistados	544	1122	1106	1110	1148	1080	1157	1176

Fonte: *Análisis online*, Escala de desarrollo de democracia (Paraguay), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

### 8.2.3. Confiança nas Forças Armadas

	Argentina															
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Muita	10%	8%	13%	8%	12%	11%	10%	7%	11%	13%	8%	10%	8%	7%	7%	6%
Alguma	27%	24%	21%	17%	25%	21%	20%	20%	26%	26%	25%	30%	27%	28%	31%	30%
Pouca	35%	35%	28%	26%	30%	29%	25%	24%	23%	30%	34%	32%	32%	31%	35%	41%

Nenhuma	23%	30%	33%	46%	29%	36%	43%	45%	36%	26%	30%	24%	31%	31%	24%	22%
Não Contesta	4%	1%	1%	1%	2%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	1%
Não sabe	-	3%	5%	2%	3%	2%	2%	3%	2%	5%	3%	3%	2%	3%	3%	2%
Número de entrevistados	1200	1199	1196	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200

Fonte: *Análisis online*, Confianza, Confianza en las Instituciones Nacionales, Confianza en las instituciones o personas, Confianza en las Fuerzas Armadas (Argentina), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

	Brasil															
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Muita	40%	30%	34%	27%	25%	30%	34%	25%	29%	30%	33%	30%	23%	24%	24%	21%
Alguma	19%	33%	25%	25%	33%	23%	27%	29%	32%	31%	33%	37%	38%	39%	39%	42%
Pouca	24%	22%	28%	32%	22%	28%	23%	24%	22%	22%	21%	23%	26%	21%	21%	24%
Nenhuma	14%	14%	11%	15%	17%	16%	12%	18%	14%	14%	9%	8%	10%	12%	12%	12%
Não Contesta	0%	-	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	0%
Não sabe	3%	0%	2%	1%	1%	2%	3%	3%	2%	2%	2%	1%	1%	3%	3%	1%
Número de entrevistados	1200	1080	1001	1000	1000	1000	1000	1000	1204	1204	1204	1204	1204	1204	1204	1204

Fonte: *Análisis online*, Confianza, Confianza en las Instituciones Nacionales, Confianza en las instituciones o personas, Confianza en las Fuerzas Armadas (Brasil), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

	Chile															
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Muita	21%	19%	21%	20%	24%	16%	14%	8%	15%	18%	17%	17%	17%	12%	16%	10%
Alguma	33%	31%	27%	28%	25%	30%	36%	28%	35%	31%	39%	45%	40%	45%	42%	37%
Pouca	27%	30%	30%	31%	23%	33%	29%	32%	30%	30%	29%	26%	28%	31%	30%	35%
Nenhuma	17%	18%	21%	19%	25%	21%	20%	30%	18%	18%	11%	9%	12%	10%	11%	15%
Não Contesta	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	0%	1%
Não sabe	1%	1%	-	1%	1%	0%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	0%	0%
Número de entrevistados	1240	1200	1200	1200	1183	1174	1196	1196	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200

Fonte: *Análisis online*, Confianza, Confianza en las Instituciones Nacionales, Confianza en las instituciones o personas, Confianza en las Fuerzas Armadas (Chile), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

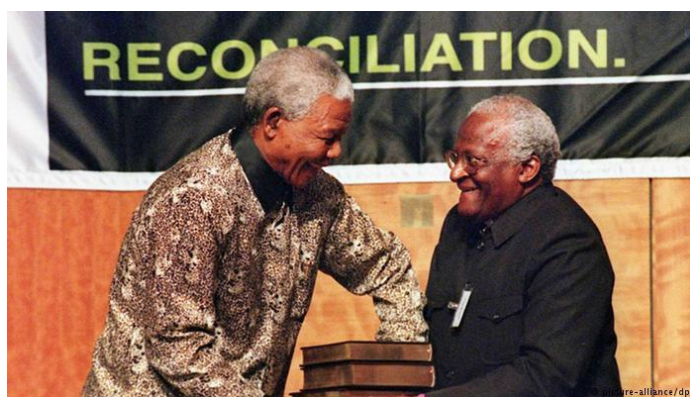
	Paraguay															
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Muita	10%	10%	17%	15%	13%	15%	12%	6%	13%	19%	8%	7%	10%	8%	10%	8%
Alguma	22%	37%	30%	21%	21%	23%	18%	17%	27%	23%	18%	20%	35%	39%	39%	35%
Pouca	35%	30%	31%	28%	35%	36%	36%	26%	22%	29%	33%	42%	33%	38%	28%	37%
Nenhuma	27%	21%	19%	32%	31%	23%	33%	48%	34%	25%	37%	26%	17%	13%	19%	18%
Não Contesta	2%	1%	0%	1%	-	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%
Não sabe	3%	1%	2%	3%	-	1%	1%	2%	3%	3%	4%	4%	4%	1%	3%	2%
Número de entrevistados	587	598	575	600	602	604	600	600	600	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200

Fonte: *Análisis online*, Confianza, Confianza en las Instituciones Nacionales, Confianza en las instituciones o personas, Confianza en las Fuerzas Armadas (Paraguay), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

	Uruguai															
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Muita	18%	12%	15%	13%	17%	11%	12%	9%	8%	11%	9%	11%	9%	11%	6%	6%
Alguma	26%	27%	28%	25%	33%	33%	35%	25%	26%	28%	31%	31%	31%	34%	35%	34%
Pouca	22%	29%	26%	28%	22%	27%	28%	23%	23%	25%	30%	28%	29%	29%	34%	34%
Nenhuma	29%	30%	27%	31%	24%	27%	22%	40%	35%	31%	24%	26%	26%	26%	20%	20%
Não Contesta	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	0%	2%	1%	2%	1%	1%
Não sabe	4%	1%	3%	2%	3%	2%	2%	3%	4%	4%	5%	4%	4%	4%	3%	4%
Número de entrevistados	1262	1200	1189	1199	1200	1200	1187	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200

Fonte: *Análisis online*, Confianza, Confianza en las Instituciones Nacionales, Confianza en las instituciones o personas, Confianza en las Fuerzas Armadas (Uruguay), Series temporales Disponível em < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

#### 8.2.4. Imagens



Nelson Mandela recebe o Relatório Final da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul. A Comissão é considerada como um modelo para todo o mundo. Disponível em: <[http://www.globalpost.com/sites/default/files/imagecache/gp3\\_slideshow\\_large/nelson\\_mandela\\_13.jpg](http://www.globalpost.com/sites/default/files/imagecache/gp3_slideshow_large/nelson_mandela_13.jpg)>. Acesso em 30 jun. 2014.

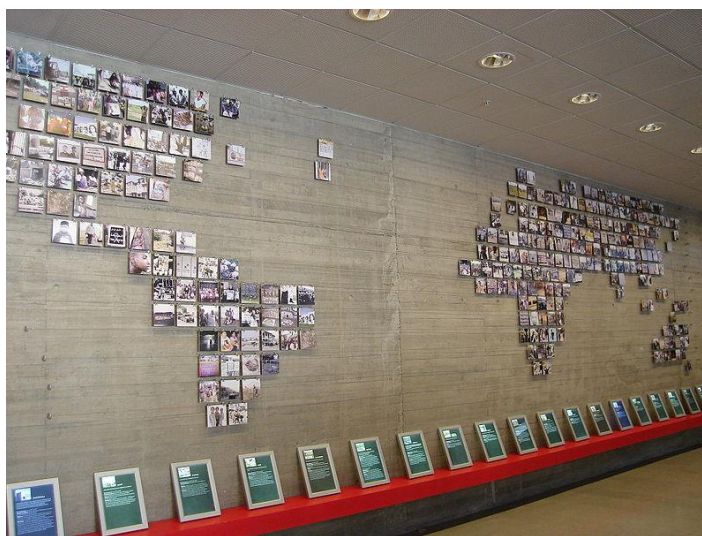


Greensboro Truth and Reconciliation Commission - Canada. Disponível em: < <http://ictj.org/in-search-of-truth/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.





Manifestação das Mães da Praça de Maio em Buenos Aires. Disponível em: < <http://revistapesquisa.fapesp.br/2012/06/14/o-parto-da-memoria/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.



Sala 'Direitos Humanos: um desafio universal' no Museu da Memória e dos Direitos Humanos em Santiago, Chile. Disponível em: < [http://en.wikipedia.org/wiki/Truth\\_and\\_reconciliation\\_commission#mediaviewer/File:Museo\\_memoria\\_sala\\_D\\_DHH.JPG](http://en.wikipedia.org/wiki/Truth_and_reconciliation_commission#mediaviewer/File:Museo_memoria_sala_D_DHH.JPG)>. Acesso em: 30 jun. 2014.



Fotos do Arquivo do Terror do Paraguai. Disponível em: < <http://racismoambiental.net.br/2013/05/arquivo-do-terror-do-paraguai-ajuda-comissao-da-verdade-a-esclarecer-operacao-condor/>> e < <http://sopabrasiguaia.blogspot.com.br/2007/10/paraguai-arquivo-do-terror-ser.html>>. Acesso em: 30 jun. 2014.



Comandantes das Forças Armadas Brasileiras na cerimônia de instalação Comissão Nacional da Verdade do Brasil. Disponível em: <<http://www.revistabrasileiros.com.br/2014/01/14/por-que-os-generais-nao-imitam-a-rede-globo/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.



Manifestações pelo 'Não' no plebiscito chileno de 1988. Disponível em: <[http://www.pstu.org.br/sites/default/files/imagens/%7B4CCD3DF5-D3DA-43DA-A3FC-6A7BE77E9AF9%7D\\_no.JPG](http://www.pstu.org.br/sites/default/files/imagens/%7B4CCD3DF5-D3DA-43DA-A3FC-6A7BE77E9AF9%7D_no.JPG)>. Acesso em: 30 jun. 2014.





Entrega do Relatório Final da *Comision Nacional sobre la Desaparicion de Personas* – Comissão da Verdade argentina, primeira comissão da verdade do mundo. O nome do relatório ‘Nunca Más’ se repetiu em vários relatórios de comissões pelo mundo. Disponível em: <[http://www.revistaenle.clarin.com/ideas/politica-economia/Sabato-Nunca-Mas-Firma\\_0\\_809919169.html](http://www.revistaenle.clarin.com/ideas/politica-economia/Sabato-Nunca-Mas-Firma_0_809919169.html)>. Acesso em 30 jun. 2014.



Entrega do Relatório Final da Comissão Rettig (à esquerda) e do Relatório Final da Comissão Valech (à direita). Ambas foram instaladas no Chile. Disponível em: <<http://aldhu.blogspot.com.br/2012/02/las-comisiones-de-la-verdad-en-america.html>> e <<http://www.fasic.org/anterior.html>>. Acesso em: 30 jun. 2014.